

**Univerzita Karlova**  
**Přírodovědecká fakulta**  
**Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje**

Studijní program: Sociální geografie a regionální rozvoj



**Mgr. Štěpán Nosek**

**ÚZEMNÍ SOUDRŽNOST V DISKURZU EVROPSKÉ REGIONÁLNÍ POLITIKY -  
OBECNÝ RÁMEC A ČESKÁ SPECIFIKA**

**TERRITORIAL COHESION IN THE EUROPEAN REGIONAL POLICY DISCOURSE –  
A GENERAL FRAMEWORK AND CZECH SPECIFICITIES**

Disertační práce

Vedoucí práce: doc. RNDr. Jiří Blažek, Ph.D.

Praha, 2019

### **Prohlášení**

Prohlašuji, že jsem předloženou disertační práci vypracoval samostatně s použitím uvedené literatury. Dále prohlašuji, že disertační práce ani její podstatná část nebyla předložena k získání stejného nebo jiného vysokoškolského titulu.

V Praze dne 24. června 2019

Podpis.....

### **Poděkování**

Rád bych na tomto místě poděkoval svému školiteli, panu docentu Blažkovi, za cenné rady, trpělivost, ochotu a podporu vyjadřovanou během celého doktorského studia.

Své ženě děkuji za víru v mé schopnosti, bez níž bych tuto práci nedokončil, ale také za skvělé odborné rady, které mě posouvaly ve chvílích, kdy jsem nevěděl jak dále.

Svým rodičům pak děkuji za to, že mi byli při studiu vždy oporou a za povzbuzení ve chvílích, kdy jsem o sobě pochyboval.

## Obsah

1. Úvod.....	10
1.1. Základní východiska .....	11
1.2 Cíle práce .....	12
1.3 Struktura práce .....	12
2. Teoretický rámec.....	14
2.1 Vymezení stěžejních pojmů .....	14
2.2 Nerovnosti mezi regiony jako impuls pro realizaci veřejných politik .....	15
2.2.1 Obecná specifika a způsob interpretace regionálních nerovností.....	15
2.2.2 Aktuální stav regionálních nerovností v Evropě .....	16
2.3 Vývoj regionálního plánování a regionální politiky ve vybraných evropských státech ...	17
2.3.1 Regionální plánování a regionální politika - britské kořeny .....	17
2.3.2 Regionální politika a regionální plánování v dalších evropských státech.....	18
2.3.3 Regionální politika na úrovni Evropské unie .....	19
2.3.4 Regionální politika ve státech střední a východní Evropy .....	20
3. Regionální politika a územní rozměr ostatních veřejných politik.....	24
3.1 Tradiční regionální politika.....	24
3.2 Široké pojetí regionální politiky.....	25
3.3. Cíle regionální politiky .....	28
3.3.1 Zavedení pojmu územní soudržnost.....	29
3.3.2 Rozdílné interpretace pojmu územní soudržnost .....	30
3.3.3 Územní soudržnost v kontextu procesu evropeizace .....	34
3.3.4 Dílčí závěry .....	35
3.4 Územně-specifický přístup.....	36
3.4.1 Relevance sociálně-geografického výzkumu ve vztahu k nastavení veřejných politik .....	39
3.5. Tvorba územně-specifické politiky a role nástroje Territorial Impact Assessment .....	41
3.5.1 Ukotvení územního aspektu při hodnocení projektů a politik a role TIA – vývoj a konceptuální východiska .....	42
3.5.2 Zohlednění územních specifik a vývoj TIA na evropské úrovni .....	44
3.5.3 Dílčí závěry .....	47
4. Interpretace územní soudržnosti v programovém období 2014-2020.....	49
4.1 Metodický postup.....	50
4.2 Komunitně vedený místní rozvoj .....	51

4.3 Integrované územní investice.....	53
4.3.1 Vertikální koordinace.....	54
4.3.2 Horizontální koordinace.....	54
4.3.3 Územní koordinace .....	55
4.4 Udržitelný městský rozvoj .....	56
4.5 Podpora regionů postižených chudobou nebo sociálním vyloučením .....	57
4.6 Podpora regionů s přírodními či demografickými problémy .....	58
4.7. Implikace pro českou regionální politiku.....	61
4.7.1. Východiska.....	61
4.7.2 Socioekonomická konvergence.....	62
4.7.3 Ekonomická konkurenceschopnost.....	63
4.7.4 Koordinace politik.....	64
4.8 Dílčí závěry .....	67
5. Územně-specifické přístupy a role nástroje Territorial Impact Assessment .....	69
5.1 Metodický postup.....	70
5.2 Územně-specifické přístupy v evropském kontextu .....	70
5.2.1 TIA jako tradiční nástroj v německy mluvících zemích .....	71
5.2.2 Zohlednění územních priorit v rámci sektorových a regionálních strategií .....	72
5.2.3 TIA ve smyslu obohacení standardně používaných nástrojů .....	73
5.2.4 Ad-hoc využívání TIA .....	73
5.2.5 Dílčí závěry .....	76
5.3 Územně-specifické přístupy v Česku - aktuální stav a budoucí výzvy .....	78
5.3.1 Úroveň politik .....	78
5.3.2 Úroveň projektů .....	81
5.3.3 Dílčí závěry .....	84
5.4 Územně-specifické přístupy v programovém období 2021+ .....	84
6. Závěr .....	88
6.1 Pozice disertační práce v kontextu aktuálních výzkumných trendů a její přínosy .....	88
6.2. Hlavní zjištění .....	88
6.3 Doporučení.....	90

## SEZNAM OBRÁZKŮ

Obrázek 1: Chápání stěžejních pojmů v disertační práci .....	11
Obrázek 2: Nejčastější interpretace pojmu územní soudržnost .....	33
Obrázek 3: Dominantní interpretace v pozadí nástroje ITI.....	55
Obrázek 4: Území využívající v období 2014-2020 integrované nástroje ITI a IPRÚ .....	62
Obrázek 5: Území využívající v období 2014-2020 integrovaný nástroj CLLD .....	63
Obrázek 6: Pojetí TIA v členských státech EU (a Švýcarsku).....	76
Obrázek 7: Kroky navrhované Metodikou hodnocení územních dopadů intervencí/projektů....	82
Obrázek 8: Postavení Strategického plánu udržitelného rozvoje v Litoměřicích při přípravě akčního plánu .....	84

## SEZNAM TABULEK

Tabulka 1: Staré a nové paradigma regionální politiky .....	38
Tabulka 2: Typy nástrojů pro hodnocení dopadu.....	44
Tabulka 3: Základní charakteristiky metodik TIA vytvořených v rámci programu ESPON.....	46
Tabulka 4: Interpretace územní soudržnosti v Dohodách o partnerství.....	59
Tabulka 5: Uplatnění nástroje TIA v členských státech EU (a Švýcarsku) .....	75
Tabulka 6: Uplatnění územní dimenze v jednotlivých operačních programech v období 2014- 2020.....	79

## **Seznam zkratek**

CBA – Cost-Benefit Analysis

CLLD – Community-led Local Development

ČSSR – Československá socialistická republika

EIA - Environmental Impact Assessment

EK – Evropská komise

ERDF – European Regional Development Fund

ESDP - European Spatial and Development Perspective

ESF – European Social Fund

ESPON - European Spatial Planning and Observatory Network

EU – Evropská unie

HDP – Hrubý domácí produkt

IA – Impact Assessment

IPRÚ – Integrované plány rozvoje území

ITI – Integrated Territorial Investment

MMR – Ministerstvo pro místní rozvoj

MPO – Ministerstvo průmyslu a obchodu

NDÚD – Národní dokument k územní dimenzi

NUTS - Nomenclature des Unites Territoriales Statistiques (Nomenklatura územních statistických jednotek)

OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development

RIA – Regulatory Impact Assessment

RVP – Raumverträglichkeitsprüfung (Posuzování vlivů na prostorové uspořádání)

SEA - Strategic Environmental Assessment

SRR – Strategie regionálního rozvoje

TIA – Territorial Impact Assessment

UCIA - Urban and Community Impact Analysis

USA – United States of America

## ABSTRAKT

Disertační práce se věnuje konceptu územní soudržnosti a územně-specifickým přístupům, které jsou chápány jako nástroj, jak územní soudržnosti dosáhnout. Specifická pozornost je věnována nástroji Territorial Impact Assessment, který je nejčastěji koncipován jako metoda pro nastavení územně-specifických přístupů tak, aby reflektovaly specifické potřeby jednotlivých typů území.

Teoretická část práce diskutuje interpretace, které jsou pojmu územní soudržnost v akademické literatuře přisuzovány a reflektuje debatu zastánců a odpůrců územně-specifického přístupu jako cesty pro zohlednění územních specifik v sektorových politikách. Diskutován je rovněž vývoj nástroje Territorial Impact Assessment na evropské úrovni a jeho postavení v kontextu jiných nástrojů pro hodnocení dopadu. Hlavním cílem empirické části disertační práce je identifikovat, jakým způsobem je v členských státech EU interpretován a naplňován cíl EU směřující k územní soudržnosti, a definovat, jaké územně-specifické nástroje jednotlivé členské státy využívají pro dosažení územní soudržnosti. Zvláštní zřetel je věnován Česku, jeho chápání územní soudržnosti a zkušenostem s implementací územně-specifických přístupů.

Na základě provedeného výzkumu lze konstatovat, že členské státy EU nepřístupují k uchopení územní soudržnosti jednotně, ale promítají do něj své aktuální priority v oblasti regionálního plánování. Samotnou úvahu o definici územní soudržnosti lze chápat jako pozitivní krok přispívající k oživení debaty o cílech regionální politiky. Převažující interpretací územní soudržnosti je v období 2014-2020 ta zaměřená na socioekonomickou konvergenci, byť s rozvojem Integrovaných územních investic, došlo v mnoha státech včetně Česka k většímu důrazu na ekonomickou konkurenceschopnost.

Analýza využívání nástroje Territorial Impact Assessment prokázala, že tento nástroj je dlouhodobě rozvíjen na evropské úrovni, nicméně v praxi členských států EU není příliš rozšířen. Členské státy EU, které tento nástroj využívají lze rozdělit přinejmenším do čtyř kategorií, například v závislosti na tom, zda o územní aspekty obohacují jiné nástroje hodnocení dopadu, či se zaměřují na soulad strategií regionálního rozvoje a sektorových koncepcí. V Česku není tento nástroj aplikován, nicméně v posledních letech došlo ke zvýšenému zájmu o územní rozměr investic, který je patrný z vytvoření Národního dokumentu k územní dimenzi a zpracování dvou metodik navrhujiících implementaci nástroje Territorial Impact Assessment v českém prostředí.

**Klíčová slova:** regionální politika, územní soudržnost, územně-specifický přístup, Territorial Impact Assessment, Evropská unie, Česko



## **ABSTRACT**

This dissertation deals with the concept of territorial cohesion and place-based approaches that are understood as a tool to achieve territorial cohesion. Specific attention is paid to Territorial Impact Assessment, which is most frequently designed as a method for adjustment of place-based approaches in order to reflect specific needs of particular types of regions.

The theoretical part discusses interpretations associated with territorial cohesion in academic literature. It also analyses arguments of proponents and opponents of place-based approaches as a tool for considering territorial specificities in sectoral policies. Further, the dissertation focuses on the evolution of the Territorial Impact Assessment at the European level and its position within other impact assessment tools. The main aim of the empirical part is, first, to identify ways in which EU member states interpret and fulfil the EU goal leading to territorial cohesion and, second, to define how EU member states use place-based approaches to achieve territorial cohesion. Specific attention is given to Czechia, its understanding of territorial cohesion, and its experience with the implementation of place-based approaches.

Research shows that EU member states do not deal with territorial cohesion uniformly; instead, they project into this term their current priorities in regional planning. Consideration about territorial cohesion itself might be seen as an enrichment of the debate on regional policy goals. The most common interpretation of territorial cohesion in 2014-2020 focuses on socioeconomic convergence, although the development of Integrated Territorial Investments brought a stronger emphasis on economic competitiveness in many member states including Czechia.

The analysis of the use of Territorial Impact Assessment showed that this tool has been developing at the European level in the long term; however, it has not been sufficiently used in EU member states. The EU member states that employ this tool can be categorized into four groups, for instance, depending on whether they enrich other impact assessments tools by territorial aspects, or whether they focus coherence of regional development strategies and sectoral strategies. Territorial Impact Assessment is not implemented in Czechia, although recent years have witnessed an upsurge of interest concerning territorial aspects of investments, which might be demonstrated by the preparation of the National Document of Territorial Dimension and two methodologies proposing implementation of Territorial Impact Assessment.

**Keywords:** regional policy, territorial cohesion, place-based approach, Territorial Impact Assessment, European Union, Czechia

# 1. Úvod

V rámci sociálně-geografického výzkumu patří témata regionálních rozdílů a regionální politiky mezi tradiční a nosná (např. Martin 1997; Blažek, Csank 2007). Cíle regionální politiky jsou přitom v různých územních kontextech chápány odlišně, a to s ohledem na míru regionálních disparit i na rozdílnou citlivost jednotlivých společností na rozdíly mezi jednotlivci, potažmo regiony v různých sférách (Blažek, Uhlíř 2011).

S cíli regionální politiky úzce souvisí pojem územní soudržnost (koheze), který byl na evropské úrovni ukotven v roce 2009 v rámci Lisabonské smlouvy. Územní soudržnost tím byla postavena na úroveň soudržnosti sociální a ekonomické. Na rozdíl od svých soupeřů je však územní soudržnost hůře uchopitelným pojmem s nejasnou definicí. Řada autorů (např. Faludi, Peyrony 2011; Medeiros 2017) se však shoduje, že explicitní zařazení územní soudržnosti mezi cíle Evropské unie (EU) podpořilo povědomí o území jako relevantním aspektu při podpoře konkurenceschopnosti a řešení sociálních a ekonomických nerovností.

Podle Colomba a Santinhy (2014) neexistence jednoznačné definice územní soudržnosti limituje možnost implementovat územní soudržnost jako cíl (regionálních) politik, podle Davoudi (2005) se však jedná spíše o výhodu, neboť každý tvůrce politiky může územní soudržnost definovat dle konkrétních specifik. Mnohé studie skutečně ukazují, že územní soudržnost je vnímána různými aktéry odlišným způsobem (např. Abrahams 2014; Sykes 2011).

Územní soudržnost zároveň úzce souvisí s konceptem “place-based approach” (územně zacílený, či územně-specifický přístup), který definoval Barca (2009), podle kterého územně citlivá politika reaguje na neefektivitu a nerovnosti v určitých regionech prostřednictvím cílených aktivit reflektujících místní specifika.

Pro účely této práce je územní soudržnost chápána jako cíl, k němuž regionální politika směřuje a územně-specifický přístup jako stěžejní nástroj, pomocí něhož by mělo být tohoto cíle dosaženo (tato logika je schematicky naznačena na Obrázku 1).

Relevance územní soudržnosti i územně-specifického přístupu je o to naléhavější, pokud bereme v potaz, že se jedná o cíl a nástroj evropské politiky, která je zejména pro státy střední a východní Evropy jednoznačně největším zdrojem financí pro realizaci velkých investic, potažmo pro realizaci regionální politiky.

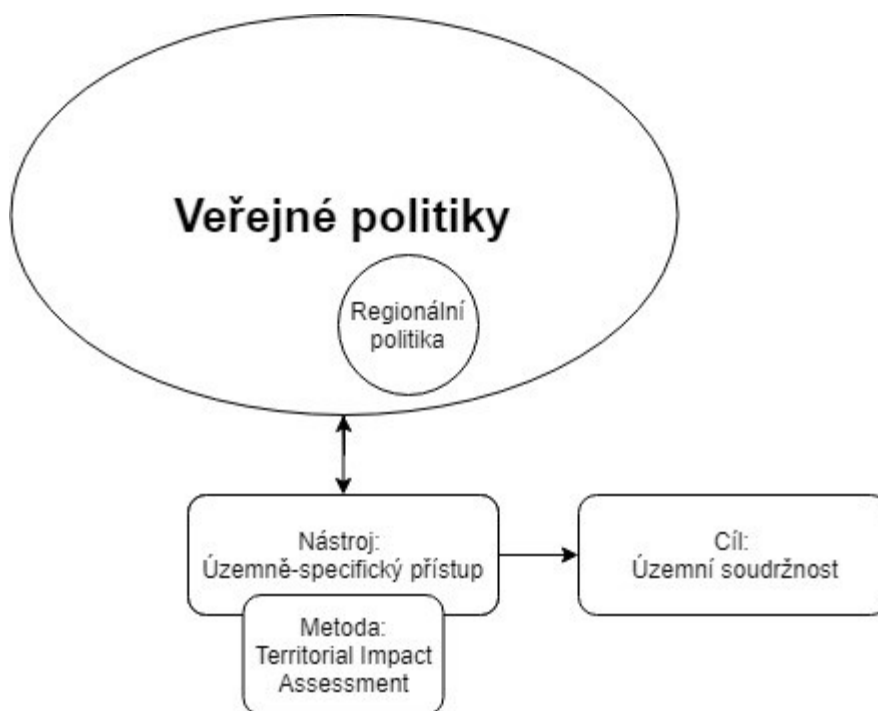
Vzhledem k tomu, že s oběma koncepty aktivně pracuje Evropská komise (EK), roste i v rámci jednotlivých členských států tlak na jejich uchopení a definování v rámci specifických podmínek daného státu. To se v českých podmínkách v období 2014-2020 promítlo například vznikem Národního dokumentu k územní dimenzi (Ministerstvo pro místní rozvoj 2014), který si kladl za cíl definovat územní rozměr v rámci jednotlivých operačních programů.

## 1.1. Základní východiska

Základní směřování disertační práce vychází z následujících východisek. Územní soudržnost je jedním ze základních cílů politiky EU, není však precizně definována, přesto se od členských států EU očekává, že budou směřovat k jejímu dosažení. Tato situace ponechává značnou míru odpovědnosti na jednotlivých státech a umožňuje odhalit, co je základním cílem směřování regionální politiky daného státu - zda snaha o snižování socioekonomických disparit, podpora konkurenceschopnosti ekonomiky v evropském (či světovém) kontextu, či jiné “územní” cíle (např. podpora polycentrického rozvoje).

Tato práce zároveň pracuje s předpokladem, že územní soudržnosti, bez ohledu na to, jak je definována, by mělo být dosaženo prostřednictvím územně-specifického přístupu (place-based approach). Ten je chápán jako takové nastavení veřejných politik, které zohledňuje specifika a potřeby jednotlivých typů území (urbánní, suburbánní, venkovské, odlehlé, atd.). Přijmeme-li tento předpoklad, nabízí se otázka, jakým způsobem lze objektivně definovat, co jsou územní specifika a jak je zohlednit při nastavování určité veřejné politiky. Pro účely této práce, je jako možný nástroj (metoda) zohlednění územních specifík vnímán tzv. Territorial Impact Assessment.

**Obrázek 1: Chápání stěžejních pojmů v disertační práci**



Zdroj: Vlastní zpracování

## 1.2 Cíle práce

Hlavním cílem empirické části disertační práce je identifikovat, jakým způsobem je v členských státech EU interpretován a naplňován cíl EU směřující k územní soudržnosti, a definovat, jaké územně-specifické nástroje jednotlivé členské státy využívají pro dosažení územní soudržnosti. Zvláštní zřetel je věnován Česku, jeho chápání územní soudržnosti a zkušenostem s implementací územně-specifických přístupů.

Dílčí cíle disertační práce jsou následující:

- Přispět do akademické debaty o různých výkladech územní soudržnosti a zasadit tento pojem do kontextu dřívějších tradic v oblasti regionální politiky.
- Zhodnotit aktuální debatu na poli územně-specifických přístupů.
- Propojit různé interpretace pojmu územní soudržnost s implementací evropských strukturálních a investičních fondů v programovém období 2014-2020 a identifikovat, které interpretace jsou v jednotlivých státech EU dominantní.
- Kategorizovat členské státy EU dle způsobu, jakým vytváří a implementují územně-specifické přístupy politik jako klíčový aspekt dosažení územní soudržnosti a vyhodnotit roli nástroje Territorial Impact Assessment při nastavování těchto přístupů.
- Vyhodnotit uplatňování územně-specifických přístupů v období 2014-2020 v Česku a identifikovat tendence k dalšímu směřování v této oblasti.

Základní výzkumné otázky jsou formulovány takto:

- S jakými cíli je v členských státech EU v programovém období 2014-2020 spojována snaha o dosažení územní soudržnosti?
- Jakým způsobem členské státy EU pracují s konceptem územně-specifického přístupu a jakou roli hraje v tomto přístupu nástroj Territorial Impact Assessment?
- Jak jsou aktuální evropské trendy v oblasti územní soudržnosti a územně-specifického přístupu chápány v českém prostředí, a jaká jsou česká specifika?

## 1.3 Struktura práce

Práce je rozdělena do šesti kapitol. V první kapitole jsou nastíněna východiska a jsou definovány cíle a výzkumné otázky.

Druhá kapitola se věnuje nejprve definování stěžejních pojmů (územní soudržnost, Territorial Impact Assessment) a historickému vývoji v oblasti regionálního plánování a regionální politiky. Kapitola shrnuje elementární charakteristiky regionálních nerovností a jejich implikace pro reakci ze strany veřejné správy. Následně je stručně shrnut historický vývoj v oblasti regionálního plánování a regionální politiky se specifickým důrazem na oblast střední a východní Evropy a na česká specifika.

Třetí kapitola je věnována diskuzi cílů klasické regionální politiky a široké regionální politiky. Následně jsou diskutovány interpretace pojmu územní soudržnost a různé přístupy ve způsobu realizace veřejných politik (územně-specifické i územně-neutrální, či slepé).

Čtvrtá kapitola představuje jádro empirické části disertační práce a věnuje se analýze Dohod o partnerství uzavřených v roce 2014 mezi členskými státy EU a EK a mj. zkoumá, jakým způsobem si jednotlivé státy definují pojem územní soudržnost pro účely realizace Evropských strukturálních a investičních fondů v programovém období 2014-2020.

Pátá kapitola se věnuje nástrojům na hodnocení územního dopadu, především Territorial Impact Assessmentu, a to především uplatnění tohoto nástroje v členských státech EU. Tato část práce se zaměřuje také na české prostředí a shrnuje dosavadní pokusy o ukotvení nástrojů pro hodnocení územního dopadu na národní i lokální úrovni.

Šestá kapitola shrnuje hlavní závěry a přínosy práce a nabízí odpovědi na výzkumné otázky stanovené v úvodní části práce. Zároveň jsou v této kapitole formulována některá doporučení pro akademický sektor i orgány státní správy zodpovědné za realizaci regionální politiky.

## 2. Teoretický rámec

Tato část disertační práce je rozdělena do tří podkapitol. První z nich (2.1) je zaměřena na stěžejní pojmy, které jsou v této práci používány (územní soudržnost a Territorial Impact Assessment), resp. na vysvětlení, z jakého důvodu je v jednom případě používán český překlad a ve druhém anglický originál. Druhá (2.2) popisuje základní zákonitosti prostorových nerovností a implikace těchto zákonitostí pro realizaci veřejných politik. Třetí (2.3) se věnuje stručnému shrnutí vývoje v oblasti regionálního plánování (potažmo regionální politiky), shrnuje hlavní vývojové fáze při realizaci regionální politiky ve státech střední a východní Evropy a vývoj regionální politiky na úrovni EU. Zvláštní pozornost je věnována regionu střední a východní Evropy a zejména české regionální politice po roce 1989.

### 2.1 Vymezení stěžejních pojmů

Pro tuto disertační práci jsou jako zásadní vybrány dva pojmy, a to územní soudržnost a Territorial Impact Assessment (TIA). Pojem územní soudržnost je chápán jako překlad v anglickém originále používaného termínu „territorial cohesion“. Níže jsou uvedeny důvody, proč je u jednoho z těchto pojmů zvolen překlad do češtiny a u druhého je ponechán anglický originál.

Je zřejmé, že překlad slova “territorial” je problematický a v zásadě neexistuje český ekvivalent, který by byl významově adekvátní (Macešková 2009). Výraz territorial v sobě zahrnuje české pojmy územní i regionální. I přes tyto nedostatky je v této práci používán český překlad, a to i s ohledem na to, že aktéři regionálního rozvoje (zejména Ministerstvo pro místní rozvoj) pojem územní soudržnost aktivně používá, stejně jako termíny z něho odvozené - především pojem “územní dimenze”, který je zejména v období 2014-2020 používán velmi často.

Pojem Territorial Impact Assessment je v této práci používán v originálním znění. Problematicnost českého překladu termínu Territorial Impact Assessment rozebírá Macešková (2009), která poukazuje na to, že žádný z potenciálních českých překladů nevystihuje dokonale podstatu tohoto nástroje. Zdůrazňuje zejména skutečnost, že překlad “posuzování” by navozoval dojem, že se jedná o hodnocení ex-ante (což nemusí v případě TIA vždy platit), pojem “hodnocení” zase dojem, že se jedná o hodnocení ex-post (což také není vždy pravda).

Zhodnotíme-li dosavadní českou praxi při práci s tímto termínem, zjistíme, že častějším přístupem je zachování anglického originálu, a to jak ve výzkumných pracích (např. Feřtřová, Špačková, Ouředníček, Hána, Jíchová 2015), tak v dokumentech Ministerstva pro místní rozvoj (např. pracovní verze Strategie regionálního rozvoje ČR 2021+). Setkat se nicméně lze i s českými ekvivalenty, například Metodika hodnocení územních dopadů projektů/intervencí (Friedek, Vozáb, Čekajle a kol. 2016). Pro účely této disertační práce je nicméně používán pojem Territorial Impact Assessment (TIA), a to i s ohledem na to, že obdobné nástroje typu

Environmental Impact Assessment (EIA), či Strategic Environmental Assessment (SEA) jsou v Česku též známy pod svými anglickými ekvivalenty a nejsou překládány.

V tomto ohledu je vhodné dodat, že v rámci dokumentu European Spatial and Development Perspective (ESDP), který apeluje na předvídání územních dopadů, jsou v anglickém originále zaměňovány pojmy “territorial” a “spatial”. Medeiros (2017) uvádí, že pojmy “spatial impacts” a “territorial impact assessment” jsou v dokumentu uvedeny shodně pětkrát. Postupem času nicméně převážil v akademické i politické komunitě pojem “territorial impacts”, který, jak uvádí Medeiros (2017) vychází z latinských jazyků<sup>1</sup> - nad pojmem “spatial impacts”, který naopak vychází z anglosaské terminologie. V této souvislosti Medeiros (2017) dodává, že se tak stalo v přímém důsledku terminologie používané při vývoji metodiky hodnocení TIA ze strany programu ESPON.

## **2.2 Nerovnosti mezi regiony jako impuls pro realizaci veřejných politik**

### **2.2.1 Obecná specifika a způsob interpretace regionálních nerovností**

Studium nerovností je poměrně častým výzkumným tématem, a to nejen v oblasti sociální geografie, ale též například v ekonomii či sociologii, ačkoliv práce v rámci zmiňovaných oborů se zpravidla zaměřují na jiné aspekty disparit (Nosek 2010).

Je nezpochybnitelnou skutečností, že ekonomické aktivity jsou rozloženy v prostoru nerovnoměrně, a to nejen ve statickém pohledu, ale i v pohledu dynamickém, kdy dochází k odlišné míře růstu nejen mezi srovnatelnými regiony, ale i na různých řádovostních úrovních (Garretsen, McCann, Martin, Tyler 2013). Při debatách o míře nerovností lze identifikovat přinejmenším dva faktory, které zásadně ovlivňují hodnocení míry regionálních rozdílů.

Tím prvním je řádovostní úroveň – to lze ilustrovat na příkladu Česka, kdy dle srovnání například vývoje HDP krajů v období zhruba posledních deseti let nedochází k výraznému nárůstu regionálních rozdílů (snad s výjimkou stagnace Ústeckého kraje), na úrovni správních obvodů ORP lze nicméně hovořit o zhoršující se situaci některých oblastí, zejména vnitřních a vnějších periferií (Ministerstvo pro místní rozvoj 2018c). Vědomí odlišné situace na různých řádovostních úrovních je pro správnou interpretaci tvrzení o míře regionálních rozdílů zásadní.

Druhým faktorem je zvolená metoda, resp. data, která jsou použita pro měření regionálních rozdílů a zejména jejich interpretace. To ilustruje například McCann (2019), který dokládá, že v průběhu roku 2018 byla i na úrovni široké veřejnosti vedena debata o tom, zda ve Velké Británii existují významné regionální rozdíly, nebo nikoliv. Zatímco použitá data (zejména produktivita práce na zaměstnance v regionálním srovnání) skutečně poukazovala na to, že Velká Británie patří mezi státy s nejvyšší mírou regionálních rozdílů, argumenty používané ve veřejné debatě tento výsledek zpochybňovaly a jejich autoři trvali na tom, že hodnoty

---

<sup>1</sup> Zde je zajímavé zmínit, že Othengrafen a Cornett (2013) považují termín Territorial Impact Assessment za překlad německého výrazu Raumverträglichkeitsprüfung, který je v Německu používán jako nástroj pro koordinaci velkých projektů a politik s cíli strategických plánů v oblasti prostorového rozvoje.

regionálních rozdílů v zemi jsou v celosvětovém srovnání pouze průměrné. McCann (2019) přitom při srovnání vybraných států za pomoci 24 indikátorů dokládá, že Velká Británie je na základě převážné většiny dostupných indikátorů standardně používaných pro měření regionálních disparit skutečně zemí, která je ve srovnání se státy EU zatížena výraznějšími regionálními nerovnostmi. McCann (2019) pak dané téma uzavírá podivem nad tím, jak lze na základě různých indikátorů dojít ke zcela odlišným závěrům.

Tato práce se zabývá nástroji, kterými se veřejná správa (nejčastěji na úrovni státu) snaží tyto nerovnosti korigovat a dilematy, které jsou spojeny s definováním žádoucího stavu, ke kterému mají tyto nástroje směřovat. Tyto nástroje reagují na míru disparit v daném území a jejich ambice mohou být v různých územních kontextech odlišné především v závislosti na aktuálním politickém rozložení (Hall 2002), případně na míře citlivosti obyvatel na regionální rozdíly (Blažek, Uhlíř 2011).

Obecně platí, že existence nerovností mezi jednotlivci a regiony je nevyhnutelná a je chápána jako impuls podporující společenský rozvoj (Hirschman 1958; Hampl 1998; Blažek, Uhlíř 2011). Příliš velká míra rozdílů je však zpravidla chápána jako negativní (Blažek, Uhlíř 2011). To potvrzuje i McCann (2019), který uvádí, že meziregionální rozdíly (v produktivitě práce) mají „zásadní a často nebezpečné politicko-ekonomické implikace pro národní vlády a institucionální systémy“ (s. 2, vlastní překlad). Zároveň dodává, že meziregionální rozdíly jsou jako zdroj politických otřesů přinejmenším tak významné jako rozdíly mezi jednotlivci.

Nebezpečí příliš velkých regionálních rozdílů dokládá i Rodríguez-Pose (2018), který uvádí, že některé politické otřesy posledních let (např. Brexit, výsledky prezidentských voleb v USA) jsou i důsledkem „revolty“ regionů, které hospodářsky zaostávají (v terminologii, kterou používá Rodríguez-Pose „places that don't matter“). To svědčí podle autora spíše o rozkolu mezi prosperujícími regiony a těmi zaostávajícími, než o konfliktu mezi bohatými a chudšími vrstvami společnosti. Rodríguez-Pose (2018) přitom dochází k závěru, že jediným řešením je územně citlivá politika cílená na specifika zaostávajících regionů a mobilizující jejich potenciál.

### **2.2.2 Aktuální stav regionálních nerovností v Evropě**

Tato disertační práce se věnuje chápání územní soudržnosti v členských státech EU a způsobu, jakým tyto státy pracují s územně-specifickými přístupy. Je zřejmé, že podoba regionální politiky, ať již ve smyslu kohezní politiky EU, nebo ve smyslu regionální politiky každého jednotlivého státu je zásadně ovlivněna velikostí regionálních rozdílů.

Vývoj v oblasti regionálních disparit v evropském měřítku v období 2000-2015 shrnuje Sedmá kohezní zpráva (Evropská komise 2017), která udává, že v tomto období došlo ke konvergenci (k průměru EU v ukazateli HDP na obyvatele) všech regionů (NUTS II) ve střední a východní Evropě. Růst (konvergence) těchto regionů byl značný především v regionech zahrnujících hlavní města těchto států.



Naproti tomu regiony v jihozápadní Evropě (Řecko, Portugalsko, Španělsko, jižní Itálie) zaznamenaly zejména v období 2008-2015 divergenční tendence, které v některých případech znamenaly zhoršení jejich pozice i ve srovnání s výchozím rokem 2000.

Lang (2015) nicméně upozorňuje na skutečnost, že současně se snižováním disparit mezi starými a novými členskými státy EU, která Sedmá kohezní zpráva dokazuje, dochází ve státech střední a východní Evropy k růstu vnitrostátních disparit. Podle Langa (2015) dochází v posledních zhruba patnácti letech ve státech střední a východní Evropy k socioekonomické prostorové polarizaci mezi metropolitními a nemetropolitními regiony. Tato polarizace přitom ještě zvýraznila již dříve patrnou disproporci mezi jádrovými a ostatními regiony, případně posílila tzv. západovýchodní gradient (blíže viz např. Blažek, Csank 2005).

Lang (2015) přitom v souvislosti s rostoucími disparitami ve střední a východní Evropě uvádí, že tento trend se nepodařilo zvrátit ani prostřednictvím evropské regionální politiky (resp. politiky soudržnosti). Lang (2015) dokonce tvrdí, že s ohledem na globální ekonomickou krizi v letech 2008-2009 docházelo k podpoře spíše větších měst a předpokládalo se, že zaostávající regiony budou těžit z tzv. spill-over efektů.

Také jiní autoři (Avdikos, Chardas 2016) zastávají názor, že kohezní politika je v posledních zhruba 15-20 letech zaměřena spíše na ekonomický růst EU jako celku, než na územní soudržnost ve smyslu snižování regionálních rozdílů.

## **2.3 Vývoj regionálního plánování a regionální politiky ve vybraných evropských státech**

### **2.3.1 Regionální plánování a regionální politika - britské kořeny**

Hall (2002) shrnuje, že pojmu regionální plánování může být přisuzováno více významů. Jedná se na jedné straně o další vývojovou fázi městského plánování, které vychází z předpokladu, že při rozvoji měst nelze sledovat jen rozvoj města samotného, ale i jeho zázemí, včetně blízkých měst. Tento typ regionálního plánování nazývá Hall (2002) „regionální/lokální plánování“. Druhým významem, který je pro účely této práce významnější, je řešení problémů regionů, které jsou ve srovnání s národním (či evropským) standardem zaostávající, například z pohledu míry nezaměstnanosti nebo výše mezd. Tento typ plánování označuje Hall (2002) jako „národní/regionální plánování“.

Byť někteří autoři (např. Bachtler 2001) spatřují předchůdce politik regionálního rozvoje již například v 17. století (ve smyslu lákání schopných řemeslníků do určitých regionů), existuje shoda na tom, že typ regionálního plánování označovaným Hallem (2002) jako národní/regionální, resp. regionální politiky, má své kořeny ve 20. a 30. letech 20. století ve Velké Británii, kdy regionální politika představovala vládní reakci na ekonomickou krizi a zvyšování rozdílů mezi regiony plynoucí z měnící se lokalizační preference průmyslových podniků (Glasson, Marshall 2007).

V roce 1934 byla nejvíce postižená území označena jako “special areas” a byl jim přidělen zmocněnec - jeden pro Anglii, jeden pro Skotsko a jeden pro Wales – který mohl ovlivňovat tok veřejných peněz tak, aby došlo k posílení lokální ekonomiky (Hall 2002). V dalších letech byl nicméně vyvíjen tlak na účinnější řešení problému a v roce 1937 byla založena tzv. „Royal Commission on the Geographical Distribution of the Industrial Population“, která je známá i pod názvem „Barlowova komise“. Hall (2002) považuje za největší přínos této komise to, že spojila problém zaostávajících regionů s problémem fyzického růstu konurbací a tyto dva procesy interpretovala jako dvě strany stejného problému.

V poválečném období byl patrný značný vliv vládnoucí politické garnitury na způsob provádění regionální politiky. Zatímco za vlády konzervativců nebyla regionální politika aktivně prováděna, v šedesátých letech za vlády labouristů byl zřejmý posun při rozmístění nových výrobních závodů ve prospěch zaostávajících regionů (Hall 2002).

### **2.3.2 Regionální politika a regionální plánování v dalších evropských státech**

Ve srovnání s Velkou Británií došlo v západní Evropě k industrializaci později, nabývala jiných forem a měla i jiné prostorové dopady (Hall 2002). Ve státech západní Evropy rovněž až na několik výjimek (například oblasti německého Porúří) nedošlo k rapidní industrializaci typické pro britské Midlands, nebo severní Anglii (Hall 2002). I z těchto důvodů začaly být regionální problémy řešeny s větší intenzitou až po Druhé světové válce. Hall (2002) podrobně popisuje směřování regionální politiky ve Francii, v Německu a v Itálii. Následující text shrnuje stěžejní body jeho analýzy.

Ve Francii začala být “regionální otázka” řešena v 50. letech 20. století a reagovala primárně na ekonomický a populační růst Paříže, resp. celé její metropolitní oblasti (Hansen, Higgins, Savoie 1990). V roce 1950 byl na Ministerstvu rekonstrukce a urbanismu ustanoven tým zodpovědný za realizaci regionální politiky a následně i fond pro financování regionální politiky (Hansen, Higgins, Savoie 1990). Zpočátku byla regionální politika v souladu s hlavním cílem nastavena na pobídky firmám pro přesun podnikání z Paříže do jiných (státem definovaných) oblastí, následně naopak vyžadovala povolení na rozvoj podnikání v rámci Paříže. V roce 1963 byla založena agentura DATAR, jejíž práce byla zaměřena na ukotvení regionálních aspektů v národních ekonomických plánech.

Německá regionální politika byla zpočátku (v 50. letech) zaměřena na řešení problémů v odlehlých venkovských oblastech (Hall 2002). V 70. letech byly pro potřeby regionálního plánování definovány tři typy regionů – rozvojové oblasti, rozvojová centra a hraniční pásmo s Německou demokratickou republikou. Rovněž byly vymezeny čtyři speciální oblasti, všechny z nich periferní (např. oblast Alp na jihu, nebo severní část Šlesvicka-Holštýnska na severu). U každé z vymezených oblastí byly definovány cíle, například v případě rozvojových center bylo ambicí, aby se staly centry služeb pro okolí v souladu s principy teorie centrálních míst. Pro rozvojové oblasti byly používány zejména nástroje založené na zlepšení dopravní dostupnosti (neboť tyto oblasti z principu leží mimo hlavní dopravní tahy) a grantů zaměřených na příliv soukromého kapitálu.

Zásadní regionální problém musela v poválečné éře řešit Itálie, kdy se postupem času prohlubovaly problémy regionu označovaného jako Mezzogiorno. Rostoucí disparity byly dále prohlubovány dlouhodobým trendem stěhování pracovní síly z jihu na sever, což umožňovalo firmám na severu zvyšovat produktivitu a zlepšovat platové podmínky. Naopak jižní regiony měly jen velmi slabé zastoupení moderního průmyslu.

Italská vláda přijala poměrně razantní opatření, a to například zřízení samostatného Fondu pro Mezzogiorno (založeno v roce 1950). Cílem fondu bylo mimo jiné uvedení pozemkové reformy (ve smyslu rozdrobení velkých pozemků a ustavení malých farem), investice do oblasti zemědělství a do oblasti zlepšení dopravní dostupnosti (Hall 2002). Ještě v průběhu 50. let byla nicméně pozornost zaměřena spíše na podporu průmyslu, což se promítlo i do 60. let, v nichž italská vláda začala rozvíjet koncept rozvojových pólů (např. Cagliari) a rozvoj hnacích odvětví (např. ocelářství, železářství, či zpracování ropy) v těchto centrech.

### **2.3.3 Regionální politika na úrovni Evropské unie**

V 60. letech došlo vzhledem k neshodám na evropské úrovni k poklesu zájmu o regionální politiku, nicméně v polovině 70. let došlo s ohledem k přístupu Velké Británie o její další vzestup. Spíše než o regionální politiku šlo v té době podle Dreveta (2008, in Faludi 2009) o finanční transfery národním vládám na financování poměrně širokého spektra aktivit, které dané státy označovaly jako regionální politiku.

Určitá váhavost vytvořit celoevropskou politiku řešící regionální disparity souvisela podle Dabinetta (2017) do určité míry s příliš optimistickými očekáváními, že integrace ekonomik samotná zajistí snížení těchto disparit prostřednictvím meziregionální specializace a obchodu. Dabinett (2017) zároveň dodává, že stejně důležitým faktorem byla i skutečnost, že regionální politiky v jednotlivých členských státech, zejména ve Francii, Německu a Itálii, byly stále poměrně nové, a nezdálo se být efektivní je duplikovat.

Až 70. a 80. léta přinesla změnu myšlení a větší důraz na řešení regionálních disparit. Tento posun byl způsoben několika faktory, které lze hledat v růstu ekonomických a sociálních rozdílů mezi členskými státy a regiony a zhoršujícím se stavem v upadajících průmyslových regionech (Dabinett 2017). Zásadní byly nicméně i institucionální faktory, mezi které patřilo schválení Jednotného evropského aktu, čímž byl vytvořen jednotný trh a dále vstup Řecka, Španělska a Portugalska do EU (Dabinett 2017). Faludi pak nástup regionálních témat spojuje i s volbou Jacquese Delorse na pozici prezidenta Evropské komise (Faludi 2009).

Výsledkem tohoto vývoje bylo v roce 1989 spuštění politiky soudržnosti, která měla sloužit jako evropský nástroj pro dosažení soudržnosti (koheze). Po svém spuštění se Politika soudržnosti stala jednou z nejštědřeji dotovaných evropských politik, a to hned po Společné zemědělské politice.

Byť lze z řady evropských dokumentů odvodit, že hlavním smyslem evropské politiky soudržnosti je snížení regionálních rozdílů, dle některých autorů (např. Begg 2010; Avdikos, Chardas 2016) je reálná implementace této politiky v protikladu k tomuto cíli. Podle Begga

(2010) vždy existovala určitá nejistota nad směřováním politiky soudržnosti a nebylo tak zcela jasné, zda má usilovat v první řadě o ekonomický růst, nebo vyvážený socioekonomický rozvoj. Avdikos a Chardas (2016) jdou ještě dále a uvádí, že závazek naplňovat územní soudržnost není prostřednictvím Politiky soudržnosti naplňován, a že Politika soudržnosti “slouží jako nástroj pro dosažení širších ekonomických cílů Evropské unie” (s. 98, vlastní překlad).

#### **2.3.4 Regionální politika ve státech střední a východní Evropy**

Regionální plánování a regionální politika ve střední a východní Evropě se od tradice západoevropských zemí v řadě ohledů liší. Za stěžejní odlišnosti považují Raagmaa a Stead (2015) rapidní změny v oblasti ekonomické a politické (zejména mnohdy překotný přechod od centrálně plánované k tržní ekonomice), nízkou úroveň důvěry v místní vlády, (slabou) podporu plánování ve společnosti a skutečnost, že prostorové (regionální) plánování má v západní Evropě silnější tradici.

I přes některé podobnosti, byly na začátku 90. let 20. století státy střední a východní Evropy, po změně ekonomického modelu z centrálně plánovaného na tržní z pohledu tradice regionálního výzkumu, regionálního plánování a regionální politiky na odlišném stupni vývoje. Zatímco některé státy bývalého východního bloku, například Maďarsko a Polsko, mohly čerpat z určité tradice v oblasti regionálního výzkumu a regionální politiky, jiné, včetně Česka, neměly v zásadě na co navazovat (Blažek, Uhlíř 2011). Odlišná míra tradice regionálního výzkumu a plánování v socialistickém období byla zcela jistě způsobena i odlišnou mírou regionálních rozdílů, neboť Polsko a Maďarsko vykazovaly vzhledem k historickému vývoji, kterým si prošly, větší míru regionálních disparit (Malý, Mulíček 2016; Horváth 1999).

Maďarsko realizovalo explicitní regionální rozvojovou politiku od roku 1971. Tato politika byla založena především na vládních výnosech, které vedly k regionálnímu rozvojovému plánování a k zohlednění regionálních priorit při rozdělování finančních prostředků (Horváth 1999). Tyto aktivity však nelze považovat za regionální politiku v dnešním smyslu slova, neboť regionální rozvoj byl v kompetenci sektorových resortů a právě resortní cíle byly nadřazeny cílům regionálním (Horváth 1999).

V druhé polovině devadesátých let začaly být ve státech střední a východní Evropy formulovány a následně implementovány institucionalizované systémy regionální politiky a regionálního plánování (Sýkora 1999). Významným hybatelem těchto procesů byl tlak EU na vznik systému moderní regionální politiky. Byť lze říci, že státy v regionu v zásadě (i vzhledem ke zmiňovaným požadavkům EU) směřovaly v podpoře regionálního rozvoje obdobným směrem, existovaly zejména v 90. letech mezi státy Visegrádské čtyřky určité rozdíly. Zatímco Česko a Maďarsko využívaly především ad-hoc nástroje na řešení ekonomických a sociálních problémů v určitých regionech, Polsko a Slovensko akcentovaly spíše prostorové plánování s cílem definovat národní prostorový koncept (Sýkora 1999).

Možnost čerpat z dřívějších tradic se projevila i v rychlosti, v jaké se státy střední a východní Evropy začaly věnovat regionální otázce. Například Maďarsko vytvořilo již v roce 1990 Ministerstvo životního prostředí a regionální politiky (Loewen 2018), zatímco v Česku došlo

k vytvoření Ministerstva pro místní rozvoj až v roce 1996, a to transformací z Ministerstva hospodářství. Všechny státy v regionu ukotvily po přechodu do tržní ekonomiky regionální politiku a její cíle do legislativy (Ferry, McMaster 2013) - Maďarsko (v roce 1996), Polsko (1998), Rumunsko (1998), Bulharsko (1999), Slovinsko (1999), Česko (2000) a Slovensko (2001). Toto legislativní ukotvení bylo vnímáno jako součást příprav států střední a východní Evropy na vstup do EU.

Při nastavování regionální politiky ve státech tohoto regionu byl patrný vliv tzv. „evropeizace“, tj. přizpůsobování cílů (a slovníku při jejich formování) parametrům definovaným z evropské úrovně. Byť byla regionální politika jednotlivých států tohoto regionu do značné míry absorbována evropskou kohezní politikou, Ferry a McMaster (2013) uvádí, že „národní“ regionální politiky zůstaly zachovány k řešení specifík regionálního rozvoje v jednotlivých státech.

### **Vývoj regionální politiky v Česku a v bývalém Československu**

Státní („regionální“) politika v období 1945-1989 byla směřována na direktivní stanovování konkrétních seznamů investiční výstavby, finanční podporu bydlení a dosídlování některých oblastí (Pileček, Červený, Klíma, Müller, Dupal, Kunc 2011). Nejintenzivněji podporovanými oblastmi byly v prvních dekádách po Druhé světové válce Slovensko a hospodářsky slabé oblasti při západní hranici ČSSR. Významným mezníkem při formování systému osídlení bylo zavedení tzv. střediskové soustavy osídlení, která byla schválena usnesením vlády v roce 1971. V 70. a 80. letech se práce na organizaci osídlení dále prohlubovaly a byly upravovány navazujícími usneseními vlády. Usnesení, definující centra osídlení, byla zrušena v roce 1993.

V první polovině 90. let byl regionální problematice věnován relativně malý prostor. Blažek a Uhlíř (2011) tento stav vysvětlují na jedné straně převládajícím neoliberálním smýšlením hlavních představitelů vlády, na druhé straně pak velmi nízkou závažností regionálních rozdílů a zejména celkově nízkou mírou nezaměstnanosti. Od roku 1991 nicméně začaly být zpracovávány dokumenty, které definovaly principy české regionální politiky.

Jako začátek české regionální politiky je možno považovat usnesení vlády 759/1992 k zásadám regionální hospodářské politiky vlády. Regionální hospodářská politika státu je zde definována jako „aktivita státu a jeho orgánů podporující efektivní fungování trhu na území republiky jako celku při zohlednění regionální dimenze hospodářství“. Toto usnesení také poprvé vymezilo hospodářsky problémové oblasti ČR (okresy Břeclav, Hodonín, Svitavy, Šumperk, Třebíč, Vsetín, Vyškov, Znojmo a Žďár nad Sázavou) a potenciálně strukturálně postižená území (Frýdek-Místek, Chomutov, Karviná, Kladno, Most, Ostrava-město). Vymezení hospodářsky problémových oblastí bylo ještě platné pro rok 1993. Od roku 1994 bylo vymezení hospodářsky problémových oblastí každoročně aktualizováno v rámci schválení programů podpory malého a středního podnikání.

Usnesení 759/1992 bylo zrušeno usnesením vlády 235/1998 k zásadám regionální politiky vlády. Toto usnesení definovalo regionální politiku jako „koncepční a výkonnou činnost státu a regionálních orgánů, jejímž cílem je: (a) přispívat k harmonickému a vyváženému rozvoji jednotlivých regionů; (b) snižovat rozdíly mezi úrovněmi rozvoje jednotlivých regionů; (c) podporovat hospodářský a sociální rozvoj jednotlivých regionů, zejména pokud jde o aktivizaci jejich nedostatečně využívaného hospodářského a sociálního potenciálu“.

Usnesením vlády 713/1999 vzala vláda na vědomí Návrh Strategie regionálního rozvoje ČR. Zároveň bylo tímto usnesením ministru pro místní rozvoj uloženo předložit vládě do 30. 6. 2000 ke schválení Strategii regionálního rozvoje. Tato (první) Strategie regionálního rozvoje ČR byla platná do roku 2006. Další Strategie regionálního rozvoje byly následně zpracovány pro období 2007-2013 a 2014-2020 a kopírovaly tak programová období EU.

V roce 2000 byl Parlamentem ČR schválen zákon (č.248/2000 Sb.) o podpoře regionálního rozvoje. Doposud poslední novelizace zákona byla schválena v roce 2015 (prostřednictvím zákona č. 298/2015 Sb.). V rámci této novelizace byly, mimo jiné, přeformulovány i hlavní cíle české regionální politiky. Z doposud čistě „konvergenčního pojetí“ je nově kladen důraz i na konkurenceschopnost – dynamický a vyvážený rozvoj ČR (Ministerstvo pro místní rozvoj 2015).

Po roce 1989 byla podpora hospodářsky slabým a strukturálně postiženým regionům poskytována převážně prostřednictvím státní politiky podpory malého a středního podnikání – a to zejména v rámci programu Region. Výčet podporovaných regionů byl každoročně aktualizován. Specifická podpora byla na základě usnesení vlády 383/2000 věnována podpoře regionálního rozvoje ve všech okresech Ústeckého, Karlovarského a Moravskoslezského kraje. Takto vymezené okresy byly zvýhodněny v rámci programu Preference (Pileček a kol., 2011).

Pro období 2001-2004 byly schváleny programy podpory malého a středního podnikání v gesci MPO (10 programů) a MMR (7 regionálních programů). Nově byl zřízen program Regiozáruka, který nabízel pod podmínkou zvýšení zaměstnanosti, podporu malým a středním podnikům ve strukturálně postižených a hospodářsky slabých regionech.

V období 2004-2006 financovalo MMR řadu programů na podporu realizace cílů regionální politiky. Specifická podpora byla zaměřena i na vybrané okresy Moravskoslezského, Ústeckého a Karlovarského kraje, a to prostřednictvím Regionálního programu podpory rozvoje Severozápadních Čech a Moravskoslezského regionu. Tato podpora byla směřována na (1) investiční přípravu průmyslových ploch a objektů pro podnikání, revitalizaci a oživení zastaralých a nevyužívaných průmyslových areálů a (2) podporu investic pro rozvoj cestovního ruchu.

Zejména v souvislosti s programovým obdobím 2007-2013 docházelo k postupnému utlumování veřejných zdrojů na financování národních dotačních titulů, a to především ve prospěch zajištění spolufinancování z operačních programů (Ministerstvo pro místní rozvoj 2015).

Přinejmenším od roku 2007 jsou tak klíčovým zdrojem realizace cílů české regionální politiky evropské strukturální a investiční fondy. Tuto skutečnost potvrzuje i analýza Ministerstva pro místní rozvoj (2017), která sledovala podíl prostředků z fondů EU na veřejných výdajích, a to za období 2007-2015. Analýza ukázala, že zatímco podíl evropských zdrojů na běžných výdajích byl relativně malý (v rozmezí 2 - 6 %), podíl na kapitálových výdajích v průběhu sledovaného období stoupal a v roce 2015 dosáhl hodnoty 63 %. Mezi výdajové oblasti, které jsou v největší míře závislé na evropských zdrojích lze zařadit oblast dopravy (silniční i železniční), ochrany životního prostředí, podpory podnikání, vědy a výzkumu a aktivní politiky zaměstnanosti.

### 3. Regionální politika a územní rozměr ostatních veřejných politik

Tato kapitola je rozdělena do pěti podkapitol. První (podkapitola 3.1) se zabývá tradiční regionální politikou. Druhá (podkapitola 3.2) je zaměřena na širokou regionální politiku. Třetí (podkapitola 3.3) diskutuje cíle regionální politiky a faktory, které jejich nastavení ovlivňují, rozebírá pojem územní soudržnost a interpretace, které jsou mu v odborné literatuře přisuzovány.

Čtvrtá (podkapitola 3.4) je zaměřena na debatu o vhodnosti územně-specifických, územně neutrálních a územně slepých politik. Specificky se věnuje debatě o relevanci sociálně-geografického výzkumu při nastavování veřejných politik. Pátá podkapitola (3.5) je zaměřena na územně-specifické nástroje, jako nástroje pro usměrňování neregionálních politik takovým způsobem, aby byly konzistentní s cíli regionální politiky. Důraz je především kladen na genezi nástroje Territorial Impact Assessment na evropské úrovni.

#### 3.1 Tradiční regionální politika

Někteří autoři (např. Blažek, Macešková 2010) rozlišují regionální politiku v úzkém a širokém smyslu, případně používají termíny explicitní a implicitní regionální politika. Regionální politikou v úzkém smyslu (resp. explicitní regionální politikou) jsou myšleny tradiční nástroje regionální politiky. Blažek a Macešková (2010) nicméně upozorňují, že mezi implicitní regionální politikou a regionální politikou v širokém smyslu je podstatný rozdíl.

Implicitní regionální politika je taková veřejná politika, která byla alespoň do určité míry regionalizována. Jinými slovy, v jejím nastavení je zakotven mechanismus, který zohledňuje specifika určitého typu území (Blažek, Macešková 2010). Příkladem takové veřejné politiky je v českém prostředí aktivní politika zaměstnanosti, která přiděluje okresním úřadům práce finanční prostředky v souvislosti s mírou nezaměstnanosti (Nosek 2008). Regionální politika v širokém smyslu pak zahrnuje všechny veřejné politiky, které mají významné územní dopady (Blažek, Macešková 2010).

Nástroje tradiční regionální politiky se zrodily, stejně jako regionální politika jako taková, na přelomu 20. a 30. let 20. století (Blažek, Uhlíř 2011; Hall 2002). Postupem času se měnily i nástroje, které regionální politika využívala.

Britská regionální politika byla na svém počátku koncipována podle paradigmatu “dělníci za práci” (viz např. Blažek, Uhlíř 2011) a cílila zejména na zvýšení mobility pracovních sil, a to například prostřednictvím podpory při dojíždění, přestěhování, případně rekvalifikaci na jiný obor. Následující období regionální politiky charakteristické v západní Evropě v 50. - 70. letech a lze ji shrnout pod pojmem “práce za dělníky”, neboť jejím stěžejním prvkem byla tvorba nových pracovních míst v zaostávajících regionech. Mezi formy podpory v tomto druhém období patřily zejména investiční dotace pro firmy expandující v zaostávajících regionech (Blažek, Uhlíř 2011). V tomto období se, byť spíše výjimečně, uplatňovaly i restriktivní



opatření směřující k omezení růstu velkých metropolí. Restriktivní opatření byla použita zejména v případě Paříže, a to v 50. letech (Hall 2002).

Bachtler (2001) shrnuje, že ačkoliv zaměření regionální politiky bylo v jednotlivých zemích západní Evropy významně odlišné, přístup k provádění regionální politiky byl v mnoha ohledech obdobný a využíval v zásadě čtyři hlavní typy nástrojů: (i) finanční nástroje - zejména dotace, půjčky, daňové úlevy, příspěvky na přestěhování a dojíždění, rekvalifikace; (ii) infrastrukturní investice – zejména do venkovských a řídce osídlených oblastí; (iii) stanovení investičních cílů a zlepšení sociálních podmínek ve státem vlastněných, nebo státem ovládaných průmyslových odvětvích; (iv) nástroje přispívající k přesunu rozvoje (ekonomických aktivit) z přetížených oblastí, např. realokací veřejných institucí či státem vlastněných firem.

Období 70. a 80. let bylo v západní Evropě charakteristické procesy spojenými s privatizací, deregulací a liberalizací, a pokud byly nějaké nástroje regionální politiky zachovány, jednalo se především o snahu řešit ekonomické a sociální problémy spojené s vysokou nezaměstnaností, nebo snahou o přitažení vnějšího investora do zaostávajících regionů (Bachtler 2001). Určitý ústup národních vlád od provádění regionální politiky šel ruku v ruce s rozšířením pravomocí pro regionální a lokální aktéry a rozvojem „bottom-up“ přístupů. Dominantní filozofií se tak stala snaha maximalizovat endogenní potenciál (Bachtler 2001). V tomto období byl také zdůrazňován význam malých a středních firem a technologického rozvoje.

### 3.2 Široké pojetí regionální politiky

Je zřejmé, že objem finančních prostředků, které jsou přerozdělovány prostřednictvím sektorových politik státu, výrazně převyšuje finanční prostředky určené pro realizaci explicitní regionální politiky (viz např. Macešková 2009). Pokud by například v Česku byla jako explicitní regionální politika chápána dotační podpora poskytovaná prostřednictvím Odboru regionální politiky Ministerstva pro místní rozvoj, jedná se v roce 2019 o alokace v řádu stovek milionů korun, které jsou zpravidla zaměřeny nikoliv rozvojově, ale spíše na sanaci nevyhovující situace v některé oblasti (např. opravy místních komunikací a obnova sportovní infrastruktury) v zaostávajících regionech.

Hlavní rozdíl mezi úzkým a širokým pojetím regionální politiky spatřují autoři (Macešková 2009; Edvardsen 2004) zpravidla v tom, že cílem úzké regionální politiky je stěžejním záměrem řešit problémy určitého regionu (připustíme-li, že regionální politika má většinou “zajišťovací” charakter), zatímco široká regionální politika necílí primárně na regionální problémy, ale svými intervencemi regiony často významně ovlivňuje.

Kategorii široké regionální politiky dělí Macešková (2009) do tří kategorií:

- Sektorové a horizontální politiky, u kterých došlo k určité regionalizaci (např. aktivní politika zaměstnanosti);

- Sektorové a horizontální politiky s významnými regionálními dopady (např. politika dopravní infrastruktury, podpora podnikání, způsob financování obcí a krajů, resp. nastavení rozpočtového určení daní);
- Další politiky, jejichž implementace vyvolává určité regionální dopady, nicméně spíše ve formě nepřímých či multiplikačních efektů (např. monetární politika, zahraniční politika, antimonopolní politika).

### **Územní dopady sektorových a horizontálních politik**

Široká škála akademických prací se věnuje prostorovému rozložení finančních prostředků z „neregionálních“ politik. Například Macešková (2009) dochází k závěru, že investiční výdaje státu byly v Česku v období 1995-2005 koncentrovány do hospodářsky nejvyspělejších regionů, zejména do hlavního města. Patrně ne zcela vědomě, tak docházelo prostřednictvím veřejných investic k posilování nejsilnějších ekonomických center. K obdobným výsledkům dochází také Raagmaa, Kalvet a Kasesalu (2014), kteří zmiňují, že prostřednictvím evropských fondů byl v Estonsku financován výrazně nejvíce region Harjumaa zahrnující i hlavní město Tallinn. Macešková (2009) nicméně zároveň dodává, že se lze domnívat, že tato nejsilnější ekonomická jádra do systému veřejných financí také nejvíce přispívají.

Raagmaa a kol. (2014) v případě Estonska a evropských fondů zmiňují jako možný důvod koncentrace prostředků do největších měst nastavení dotačních titulů (resp. v terminologii evropských fondů výzev). Podání žádosti do těchto dotačních titulů vyžaduje projektovou přípravu a řadu formálních kroků, které jsou pro menší obce, resp. populačně a hospodářsky slabší regiony natolik velkou překážkou, že v mnoha případech výrazně zmenšují jejich šanci dotaci získat.

Debata o prostorovém rozložení veřejných prostředků má v některých státech rovněž významné politické konotace, a to zejména v těch státech, kde existují větší, či menší separatistické tendence některých regionů. Jedná se například o Velkou Británii, kde je od roku 1979 aplikován tzv. Barnettův vzorec, který stanovuje rozdělení veřejných prostředků mezi čtyři části Velké Británie – Anglii, Skotsko, Severní Irsko a Wales. Nejedná se přitom o zákonnou úpravu, ale spíše o nepsanou konvenci. V roce 2014, v době konání referenda o skotské nezávislosti, byl Barnettův vzorec skloňován jako faktor, jehož úprava ve prospěch Skotska by mohla přispět k udržení této části Velké Británie ve společném státě. Midwinter (2004) ve své práci ukazuje, že byt' byl Barnettův vzorec vytvářen s cílem srovnat objem veřejných výdajů na hlavu v Anglii a zbylých částech společenství, došlo ke konvergenci jen v případě Severního Irska. V případě Walesu lze sledovat divergenční tendence a v případě Skotska stabilitu. V politických i odborných kruzích se proto opakovaně objevují snahy nahradit zmiňovaný vzorec jiným nástrojem, který by lépe reflektoval rozvojové potřeby jednotlivých částí společenství (např. King, Eiser 2016).

## **Územní dopady nevýdajových politik**

Také některé nevýdajové politiky mohou mít významné územní dopady. Macešková (2009) do této kategorie řadí například rozhodnutí o zvýšení minimální mzdy, které vytváří tlak na zaměstnavatele spíše v chudších regionech, zatímco v bohatších regionech bude mít takového rozhodnutí vzhledem k výši úrovni mezd spíše zanedbatelné dopady.

Z nedávné minulosti lze dát za příklad i legislativní úpravy související se snadnější cestou k oddlužení, což může mít vzhledem k různorodému rozložení exekucí v prostoru výraznější dopady v některých regionech (např. Ústecký kraj).

## **Územní dopady financování regionální a lokální samosprávy**

Významné územní implikace má způsob financování regionálních a lokálních samospráv. I v Česku dochází velmi často k (politickým) diskuzím o podílu sdílených daní, které budou procházet systémem rozpočtového určení daní a následně i o způsobu, jakým budou daňové výnosy distribuovány mezi různé velikostní kategorie obcí. Macešková (2009) uvádí, že v Česku není způsob financování územních samospráv většinou chápán jako součást regionální politiky. V některých evropských zemích je ovšem způsob distribuce daňových výnosů chápán jako součást regionální politiky – jedná se například o Německo a Norsko (Macešková 2009).

Jako jeden z nástrojů pro vyrovnaní regionálních disparit je často vnímáno fiskální vyrovnání (Fiscal equalization). Blöchliger a Charbit (2008) definují proces fiskálního vyrovnání jako transfer fiskálních příjmů mezi regiony tak, aby chudší (nizkopříjmové) regiony mohly poskytovat obdobnou škálu veřejných služeb při srovnatelném daňovém zatížení. Blöchliger a Charbit (2008) uvádí, že tento nástroj byl poprvé nastavován jako součást fiskální politiky některých států ve 40. a 50. letech 20. století. Macešková (2009) uvádí jako klasický příklad Německo, kde došlo po sjednocení země v roce 1990 k významným finančním transferům do států bývalé Německé demokratické republiky. Jako příklad země, kde je mechanismus fiskálního vyrovnání integrální součástí regionální politiky státu uvádí Macešková (2009) Norsko.

Fiskální vyrovnání může být realizováno několika způsoby. Může se jednat o vyrovnání fiskálních potřeb, případně o vyrovnání výdajových potřeb. Vyrovnání výdajových potřeb popisuje v případě Norska Macešková (2009), která uvádí, že dochází ke kompenzaci obcím s vyššími než průměrnými výdajovými potřebami. Výdajové potřeby jsou přitom stanoveny pomocí 19 kritérií, jež mapují stav dané obce v kontextu demografických (např. podíl starších osob), geografických (např. čas nezbytný k přepravě do nejbližšího centra) a sociálních faktorů (např. počet nezaměstnaných).

Blöchliger a Charbit (2008) shrnují nastavení daňového systému tak, že metropolitní oblasti zpravidla nejvíce přispívají do systému fiskálního vyrovnání. Naopak odlehle venkovské oblasti jsou obvykle těmi, které prostřednictvím tohoto procesu nejvíce získávají.

V českém kontextu se debaty o určité formě zvýhodnění při rozdělování sdílených daní objevují například v souvislosti s řešením situace ve strukturálně postižených regionech (Ústecký, Karlovarský a Moravskoslezský kraj). Od roku 2017 jsou vytvářeny tzv. Akční plány hospodářské restrukturalizace, které obsahují cílené intervence zaměřené na zlepšení kvality života v těchto regionech. V souvislosti s přípravou tohoto dokumentu každoročně dochází k debatě o případné úpravě rozpočtového určení, nebo určité formě zvýhodnění těchto regionů, přičemž zastánci tohoto kroku vidí právě v tomto nástroji nejefektivnější cestu pro zlepšení situace v dotčených regionech. Jedná se nicméně o natolik kontroverzní krok, že během 2017-2019 se nepodařilo prosadit ani studii možných variant úprav rozpočtového určení daní, a to především vzhledem k odporu Ministerstva financí.

Alternativní variantou je přitom nevstupovat do rozpočtového určení daní, ale zvýhodnit strukturálně postižené kraje formou fiskálního vyrovnání, tedy de facto formou vyrovnávací dotace. Právě německý model podpory spolkových zemí z bývalé Německé demokratické republiky je při těchto debatách často dáván za vzor a ze strany zástupců strukturálně postižených krajů požadován.

### **3.3. Cíle regionální politiky**

Realizace územně-specifických nástrojů by měla vést k plnění cílů regionální politiky. Cíle a motivace pro realizaci regionální politiky mohou však být v různých územních kontextech odlišné. Bachtler (2001) shrnuje čtyři nejvýznamnější motivace pro provádění regionální politiky. První motivací je zajištění národní stability ve smyslu podpory problémových regionů. Druhou je sociální spravedlnost, tedy snaha zajistit obdobné možnosti pracovního uplatnění nebo přístupu k základní infrastruktuře. Bachtler (2001) uvádí, že rovnost příležitostí napříč regiony je dokonce vtělena do německé či španělské ústavy. Třetí motivací je regionální (nebo národní) efektivnost ekonomiky a čtvrtou efektivita (veřejných) politik. Tyto motivace stojící na pozadí regionální politiky se však vzájemně nevylučují, některé státy lze proto zařadit do více kategorií.

Bachtler (2001) zároveň s odkazem na klasickou práci Friedmanna (1966) konstatuje, že důvod provádění regionální politiky se může v čase měnit, a to s ohledem na vývojovou fázi, v jaké se daná společnost nachází. Friedmann (1966) doslova uvádí, že regionální politika je nerelevantní pro předindustriální společnosti, kriticky důležitá pro státy v přechodové fázi ekonomického vývoje a zbytková či nadbytečná (vestigial) pro post-industriální společnosti, což však současná situace ve vyspělých státech nepotvrzuje.

Bachtler (2001) doplňuje, že Friedmannovu přechodovou fázi nemusíme nutně vztahovat jen k přechodu k industriální společnosti, ale i ve smyslu přechodu k tržní ekonomice (v kontextu transformace post-socialistických států) nebo v kontextu přechodu ke znalostní ekonomice. Garretsen a kol. (2013) v této souvislosti uvádí, že globální ekonomická krize opět oživila zájem o regionální politiku a dala příležitost pro znovuotevření některých předpokladů, na kterých regionální politika stojí.

Jako dva základní typy regionální politiky bývají označovány regionální politika strategická a pojišťovací (Blažek, Uhlíř 2011), které se odlišují především tím, jaký typ regionů je dominantně podporován. Strategická regionální politika je zaměřená na posílení pozice silných, často jádrových, regionů ve srovnání s jejich zahraničními protějšky, druhá z nich zaměřená na snižování rozdílů mezi regiony v rámci daného státu. V této souvislosti lze nicméně připomenout, že dle OECD (2009) je charakteristikou nového paradigmatu regionální politiky ambice řešit rozvojové potřeby všech regionů. Nabízí se nicméně otázka, zda nebude taková regionální politika příliš „rozmělněná“ a bude skutečně schopna přispět ke kýženému cíli.

Podoba regionální politiky, stejně tak, jako její cíle, jsou do velké míry odvislé od některých faktorů. Stejně jako u jiných veřejných politik lze na prvním místě uvést faktor politický, resp. ideologický. To dokládá například i výše citovaný Hall (2002), který analyzuje rozdílné přístupy k regionální politice mezi labouristy a konzervativci ve Velké Británii.

Cílem regionální politiky může být např. maximalizace růstu na národní úrovni, minimalizace sociálních problémů či snížení meziregionálních rozdílů (Macešková 2009). Obecně však platí, že v posledních letech je tendencí nezaměřovat podporu výhradně na zaostávající regiony, ale usilovat i o podporu silných ekonomických center. Tomu odpovídají i parametry nového paradigmatu regionální politiky (viz Tabulka 1).

Otázkou je, zda je cílem regionální politiky ovlivňovat jen socioekonomický rozvoj či má mít širší ambice. V tomto kontextu srovnávají Bradley a Zauha (2017) pojmy socioekonomický rozvoj a územní rozvoj a upozorňují, že nejsou identické, a musí být proto interpretovány odlišným způsobem. Socioekonomický rozvoj (nebo růst) lze ztotožnit například s růstem HDP nebo poklesem míry nezaměstnanosti. Územní (nebo prostorový) rozvoj lze interpretovat jako změnu územního rozložení lidských aktivit. Územní rozvoj vyžaduje změny v územních strukturách (např. systém osídlení, dopravní infrastruktura, charakter kulturní krajiny).

Bradley a Zauha (2017) dále uvádí, že socioekonomický rozvoj se vždy odehrává v území, nicméně nelze dávat rovnítko mezi územním rozvojem a územními aspekty ekonomického růstu. Územní rozvoj má totiž dle autorů i jiné cíle, které se pouze nepřímo vztahují k růstu. Územní rozvoj tedy může (ale nemusí) podporovat ekonomický rozvoj a ekonomický rozvoj může (ale nemusí) přispívat k územnímu rozvoji.

### **3.3.1 Zavedení pojmu územní soudržnost**

Z výše uvedeného je patrné, že cíle regionální politiky se v různých státech liší v závislosti na celé řadě faktorů, mezi které lze zařadit především celkový stupeň vývoje dané společnosti, politickou orientaci vlády i citlivost společnosti k vnímání regionálních rozdílů. Různorodost cílů regionální politiky se promítá i do způsobu, jakým jednotlivé členské státy EU interpretují pojem územní soudržnost.

Územní soudržnost byla jako jeden z cílů Evropské unie explicitně stanovena až v roce 2009 začleněním do Lisabonské smlouvy, nicméně představa o územní soudržnosti ve smyslu snižování regionálních disparit byla od počátku součástí projektu evropské integrace (Faludi

2009). Již v preambuli Římských smluv (Evropské hospodářské společenství 1957) je uvedeno, že signatáři budou usilovat o harmonický rozvoj přispívající k redukci disparit mezi regiony.

Přes deklarace o nutnosti snižování regionálních rozdílů, neměla EU zpočátku dostatečný nástroj pro jejich řešení a musela spoléhat na národní regionální politiky (Hooghe, Keating 1994). Některé státy byly nicméně poměrně úspěšné v aplikování specifických opatření pro odlišné typy území do procesu tvorby politik - zejména Nizozemsko, Francie a Německo (Faludi 2004). Podle Faludiho (2004) byly jmenované státy také nejvlivnějšími aktéry při tvorbě European Spatial Development Perspective (ESDP), tedy iniciativy, která posunula územní hledisko při formulování politik do centra politického dění. ESDP bylo ministry zodpovědnými za prostorové plánování a rozvoj odsouhlaseno v roce 1999 (Schmitt 2011). V souvislosti s publikací ESDP v roce 1999 byla založena European Spatial Planning and Observatory Network (ESPON), jako program analyticky podporující některé cíle stanovené v ESDP.

Dalším krokem, který přispěl ke zviditelnění významu územního hlediska v procesu tvorby politik, bylo vytvoření Územní agendy 2007 a následně Územní agendy 2020. Zcela zásadní však bylo ukotvení územní koheze jako jednoho z hlavních cílů Evropské unie do Lisabonské smlouvy (Böhme, Doucet, Komornicki, Zaucha, Swiatek 2011). Územní soudržnost tak byla postavena na stejnou úroveň vedle soudržnosti ekonomické a sociální.

### **3.3.2 Rozdílné interpretace pojmu územní soudržnost**

V předcházejících částech práce byly diskutovány faktory ovlivňující nástroje a cíle regionální politiky. Cílem této kapitoly je diskutovat různé interpretace, které jsou přisuzovány pojmu územní soudržnost. Jak bylo uvedeno v úvodní kapitole, tento pojem je v této práci chápán jako cíl, ke kterému veřejné politiky směřují.

Někteří autoři (Malý, Mulíček 2016) srovnávají evropskou politiku územní soudržnosti se socialistickou politikou centrálního plánování, která byla aplikována ve státech střední a východní Evropy a popisují vzájemné podobnosti. Zároveň nicméně dodávají, že obě politiky vznikaly ve zcela jiných politicko-ekonomických systémech a pozorované podobnosti se tak týkají spíše podobnosti jejich cílů. Malý a Mulíček (2016) uvádí, že cílem obou těchto politik je (resp. byl) vyvážený územní (prostorový, regionální) rozvoj území. Zájmem obou konceptů bylo dle autorů vyvážit excesivní koncentraci ekonomických aktivit v určitých regionech rozvojem zaostávajících oblastí. V obou politikách proto vidí principy socio-prostorové solidarity, což v případě socialistického Československa, ale i Maďarska, dokládají snahou o vytvoření sítě regionálních ekonomických, sociálních a kulturních center, do kterých bude možné dojíždět na denní bázi.

Odlišné metody jak přistupovat k definování územní soudržnosti shrnuje Abrahams (2014), který zmiňuje model „stromu“ (tree) a model odlišných „interpretací“ (storylines). Model stromu je podle Abrahamse (2014) založen na předpokladu, že složité koncepty typu územní soudržnosti lze rozložit na dílčí segmenty. Pokud se pak tyto segmenty dají dohromady, mají vystihovat podstatu územní soudržnosti. Ke každému segmentu jsou pak zpravidla přisuzovány dílčí indikátory, které měří jejich naplňování. Model odlišných interpretací naopak předpokládá,

že existují různorodé a často vzájemně protichůdné interpretace územní soudržnosti (viz např. Waterhout 2007).

Podle Abrahamse (2014) jsou oba modely zásadně odlišné, neboť jeden staví na jednom zastřešujícím významu územní soudržnosti, druhý na několika vzájemně zásadně odlišných významech. Zároveň mají ale společného jmenovatele, a to přesvědčení, že lze územní soudržnost popsat jako sadu dílčích aspektů (či významů), pomocí nichž ji lze definovat.

### **Model stromu**

Mezi první autory, kteří se pokusili územní soudržnost definovat, lze řadit Camagniho (2005), jež přisoudil tomuto pojmu tři dílčí aspekty – územní kvalitu, územní efektivitu a územní identitu. Tento přístup lze v souladu s Abrahamsovým (2014) členěním považovat za inspirovaný modelem stromu.

Územní kvalitu si přitom ztotožňuje se zajištěním obdobné kvality života v odlišných územích, například adekvátní přístup k základním službám (tj. sociální aspekt). Územní efektivitu chápe jako konkurenceschopnost území, včetně například dopravní dostupnosti (tj. dominantně ekonomický aspekt). Územní identitu si pak vykládá jako míru sociálního kapitálu či povahu lokálního know-how. Jedná se tedy o pohled kombinující všechny aspekty územní soudržnosti do jednoho celku.

### **Model odlišných interpretací (storylines)**

Je nicméně skutečností, že pojmu územní soudržnost jsou přikládány různé významy (tedy nejen rovnoměrný územní rozvoj), byť lze souhlasit s tezí, že vyvážený rozvoj je interpretací převažující (viz také Faludi 2009). Vzhledem k nejasné definici pojmu územní soudržnost se rozvinula široká škála jeho interpretací, které Waterhout (2007) nazývá “storylines”. Jednotlivé storylines jsou přitom často v přímém rozporu, některé ztotožňují územní soudržnost se snahou snižovat regionální rozdíly, jiné naopak se snahou posilování ekonomické konkurenceschopnosti určitého území. Jiné interpretace pak nechápou územní soudržnost jako cílový stav, ale spíše jako proces, který má vést k žádoucímu cíli, ať je definován jakkoliv. Převažující interpretace územní soudržnosti jsou znázorněny na Obrázku 2.

Faludi (2007) soudí, že definici územní soudržnosti lze nalézt ve Třetí kohezní zprávě (Evropská komise 2004), v níž je uvedeno, že “lidé by neměli být znevýhodňováni s ohledem na to, kde v Unii žijí nebo pracují”. Faludi (2007) zároveň uvádí, že “územní soudržnost se týká rovných příležitostí v prostoru”. Toto rovné rozdělení je vnímáno jako předpoklad k dosažení růstu, konkurenceschopnosti, zaměstnanosti a udržitelného rozvoje. Tuto interpretaci územní soudržnosti lze považovat za nejčastější. Již první dokument, který pojem územní koheze uvádí (Amsterdamská smlouva z roku 1997), ztotožňuje tento pojem se zajištěním veřejných služeb v odlehlých nebo periferních oblastech (Colomb, Santinha 2014).

Podle Colomba a Santinhy (2014) je nutné vnímat debatu ohledně územní koheze v kontextu Evropského modelu společnosti, který je zaměřen na ekonomický růst a konkurenceschopnost a

zároveň solidaritu a rovnost. Jedna z interpretací územní soudržnosti proto míří především na růst konkurenceschopnosti, resp. ekonomický růst, který má být zajištěn prostřednictvím podpory pólů růstu. Tyto interpretace podle Böhmeho a Gloersena (2011) nejčastěji vychází z prací Nové ekonomické geografie a jsou dominantní v některých pracích Světové banky (např. 2009). Tento pohled staví na předpokladu, že Evropa může být v globálním měřítku konkurenceschopná pouze v případě, že bude rozvíjet své hlavní póly růstu jako centra mezinárodních společností a dopravní uzly celosvětového významu.

Jiné interpretace lze chápat jako nástroje pro dosažení územní soudržnosti. Takovým nástrojem je zejména koordinace politik. Koordinace politik může být konceptualizována různými způsoby (např. Böhme, Gloersen 2011; Evers, Tennekes, Borsboom, Heiligenberg, Thissen 2009), a to jako horizontální koordinace, vertikální koordinace a územní koordinace.

Horizontální koordinace se vztahuje k integraci politik, která zajišťuje jejich komplementaritu a pomáhá odstranit potenciální překryv. V jádru této integrace je snaha o zakomponování územního rozměru do sektorových politik. Podle Everse a kol. (2009) začal být tento typ koordinace zdůrazňován od 90. let, kdy se stále více upozorňovalo na skutečnost, že intervence (evropských) sektorových politik mají nezamýšlené prostorové dopady. V kontextu tohoto typu interpretace územní soudržnosti lze také chápat nástroj Territorial Impact Assessment.

Vertikální koordinace je pojem úzce spojený s koncepty subsidiarity a víceúrovňové správy. Hlavní myšlenkou je sdílená odpovědnost za nastavení politiky, která je rozdělena mezi aktéry na všech hierarchických úrovních (národní, regionální i lokální). Tento typ koordinace popisuje Barca (2009) tak, že nejvyšší úrovně vlády stanovují základní mantinely, zatímco nižší úrovně mají dostatek volnosti pro uplatnění svých specifík. Jedná se v podstatě o typ plánování, který Hall (2002) označuje jako regionální/lokální plánování.

Územní koordinací je myšlena implementace územní rozvojové strategie na úrovni funkčních (vztahových) regionů, spíše než v intencích administrativních hranic. Klasickým příkladem je společná strategie na úrovni metropolitního regionu zahrnující více lokálních samospráv. Může se ale jednat rovněž o přeshraniční spolupráci či o spolupráci v rámci makroregionu, například prostřednictvím Podunajské strategie (Doucet, Böhme, Zaucha 2014).

Územní soudržnost lze rovněž ztotožnit s procesy prostorového plánování (spatial planning), které Evers (2012) ztotožňuje s nástroji praktikovanými v Evropě v rámci regionálního a strategického plánování. Podle Everse (2012) a Othengrafena a Cornetta (2013) je územní soudržnost v této interpretaci zahrnována v kontextu prostorové soudržnosti a udržitelnosti, které jsou cílem prostorového plánování.

Z této perspektivy je úkolem prostorového plánování také pomoci vypořádat se s výzvami, které přináší změna klimatu a ztráta biodiverzity a potřeba ochránit cenné přírodní oblasti a řešit problémy spojené se suburbanizací (Othengrafen, Cornett 2013). Tento pohled je v souladu se Zelenou knihou o územní soudržnosti (Evropská komise 2008), kde je územní soudržnosti přisuzována ambice “stavět mosty mezi ekonomickými, sociálními a environmentálními aspekty a posunout udržitelný rozvoj na přední místa politické agendy” (s. 3).



Tento pohled jde tedy nad rámec obvyklejšího vnímání územní soudržnosti jako nástroje pro ovlivňování socioekonomického rozvoje regionů, přičemž podle Everse (2012) je tato interpretace méně častá. Územní soudržnost tedy v této interpretaci není chápána jako cílový stav, ale jako nástroj, tj. de facto jako územně-specifický přístup (popisovaný v kapitole 3.4) směřovaný k udržitelnému rozvoji.

Tuto interpretaci dokládá i Sedmá kohezní zpráva (Evropská komise 2017) která v sekci nazvané Územní soudržnost rozebírá především environmentální témata (např. energetickou efektivnost, či zvýšení podílu obnovitelných zdrojů), oblast udržitelných měst a přeshraniční spolupráci. V dané sekci se rovněž objevují základní informace o integrovaných nástrojích ITI a CLLD.

**Obrázek 2: Nejčastější interpretace pojmu územní soudržnost**



Zdroj: Vlastní zpracování

### Esenciální versus pragmatický přístup

Abrahams (2014) rozlišuje dva přístupy k uchopení územní soudržnosti. Zástance jednoho směru označuje za „esencialisty“. Pro tuto skupinu je charakteristické hledání definice územní soudržnosti a snaha ji precizně definovat. Mezi esencialisty přitom řadí zastánce obou výše popsaných modelů – tj. modelu stromu a modelu odlišných interpretací.

Zastánce druhého směru označuje jako „pragmatiky“. Podle Abrahamse (2014) pragmatici volají po tom, aby se definování pojmu územní soudržnost (nebo například i polycentricita) stalo méně podstatným, než to, co územní soudržnost „dělá“, resp. „nedělá“. Jinými slovy odmítají představu, že koncept musí být definován předtím, než je aplikován a upozorňují na skutečnost, že složité koncepty mohou být chápány a implementovány odlišně, a to jak v čase, tak v prostoru. Pragmatici tak polemizují s esencialisty, potažmo i s Markusen (1999), která volá po jednoznačnější definici tzv. fuzzy přístupů, mezi které územní soudržnost zjevně patří.

Abrahams (2014) tedy nehledá odpověď na otázku, co je územní soudržnost, naopak si klade otázku, zda explicitní uvedení územní soudržnosti jako cíle EU přispělo ke změně v provádění politik v jednotlivých členských státech nebo jsou s tímto pojmem ex-post ztotožňovány již existující politiky. Na základě reakcí na Zelenou knihu o územní soudržnosti přitom dochází k závěru, že obě varianty jsou možné a záleží na přístupu daného státu.

Do budoucích diskuzí spojených s územní soudržností nicméně dává doporučení věnovat se spíše tomu, nakolik zavedení pojmu způsobilo změny v regionálním plánování jednotlivých států EU, potažmo nakolik je v budoucnu může způsobit.

V tomto smyslu je koncipován i výzkum popsáný v kapitole 4, který se zaměřil na uchopení pojmu územní soudržnost v jednotlivých členských státech EU v kontextu politiky soudržnosti v období 2014-2020.

### **3.3.3 Územní soudržnost v kontextu procesu evropeizace**

Z předchozí kapitoly je zřejmé, že pojmu územní soudržnost jsou přikládány různé významy. Zůstává nicméně otázkou, jakým způsobem je územní soudržnost, kterou lze vnímat jako fenomén definovaný ze strany EU, reflektován při implementaci národních politik. Značná významová šíře tohoto konceptu dává jednotlivým členským státům možnost definovat ji tak, aby odpovídala potřebám daného území. Podle Luukkonena (2015) bylo regionální (prostorové) plánování navrhované ze strany EU do kontextu členských států EU přejímáno v odlišné míře a s odlišným časovým odstupem, což je v souladu s výše uvedenými argumenty Abrahamse (2014).

Přejímání územní soudržnosti je přitom třeba chápat v kontextu procesu evropeizace (a to zejména ve státech střední a východní Evropy), kterou lze definovat jako domácí (národní) dopad politik EU (viz např. Dabrowski 2012). Autoři studující tento proces (např. Dabrowski 2012; Raagmaa, Stead 2015) uvádí dvě klíčové motivace vedoucí k přejímání strategií definovaných z evropské úrovně.

Jedná se na jedné straně o racionální volbu vedenou vidinou pozitivní (finanční) motivace. V takovém případě jsou změny často chápány jako nutné zlo a jsou implementovány pouze formálně, bez důvěry zainteresovaných aktérů. Takovou evropeizaci označuje Dabrowski (2012) za mělkou (shallow).

Na druhé straně se jedná o proces učení a postupem času i identifikace s danou strategií či filozofií (Dabrowski 2012). V této situaci přejímají dotčení aktéři změny, které jsou převážně chápány jako vhodné a dotčení aktéři, resp. subjekty, se s nimi ztotožňují. Tento způsob evropeizace označuje Dabrowski (2012) jako hlubokou (deep).

Bez ohledu na to, jaká interpretace územní soudržnosti nakonec v národním kontextu převáží, je zřejmé, že úvaha o územní soudržnosti je sama o sobě produktem tzv. evropeizace veřejných politik. Marques, Saraiva, Santinha a Guerra (2018) tvrdí, že vzhledem k tomu, že Evropská komise nedisponuje žádnými formálními instrumenty jak ovlivňovat regionální plánování v jednotlivých členských státech, dopad evropeizace v této oblasti není uniformní. Santinha

(2014) uvádí, že proces evropeizace přispívá k zohlednění územní dimenze veřejných politik a k uplatňování paradigmatu územní soudržnosti. Zda se v tomto případě v duchu terminologie, kterou používá Dabrowski (2012) jedná o mělkou nebo hlubokou evropeizaci patrně ukáží až následující roky.

Marques a kol. (2018) dochází v případě Portugalska k závěru, že termín územní soudržnost je součástí klíčových plánovacích dokumentů i operačních programů, spíše však těch vytvářených na národní úrovni, než těch, které jsou vytvářeny na úrovni regionální. Raagmaa kol. (2014) v případě Estonska uvádí, že obdobím, které lze v kontextu této země považovat za etapu nejsilnější evropeizace, byla devadesátá léta, kdy byly nastavovány principy regionální politiky a byla vedena poměrně živá veřejná debata o cílech a nástrojích regionální politiky. V období po přistoupení země do EU, tj. po roce 2004, začala být podle těchto autorů dominantním tématem absorpce, ve smyslu snahy vyčerpat maximum prostředků z evropských fondů, a to často na aktivity, o jejichž přínosu pro socioekonomickou konvergenci regionů lze pochybovat.

V této souvislosti lze spekulovat, že právě vidina evropských fondů vedla k překotným změnám v nastavení podpory regionálního rozvoje, nicméně po samotném zahájení implementace tento motiv do značné míry pominul a hlavní mantrou se stala snaha peníze „vyčerpat“, bez ohledu na jejich potřebnost a územní dopad. V tomto kontextu se i otevření debaty o významu pojmu územní soudržnost jeví jako přínosné a jako faktor, který může pomoci zaměřit odbornou a snad i veřejnou debatu zpět na žádoucí zacílení regionální politiky v příslušném národním kontextu. Stejně tak se jako vhodný nástroj usnadňující diskuzi o územním dopadu intervencí, ať již z lokálních, regionálních, národních nebo evropských zdrojů, jeví Territorial Impact Assessment.

Právě snaha o otevření diskuze pro široké spektrum expertů v oblasti regionálního plánování nad významem územní soudržnosti vedla podle Adamse, Cotella a Nunese (2014) Evropskou komisi v roce 2008 k vytvoření Zelené knihy o územní soudržnosti. Adams a kol. (2014) analyzovali, jací aktéři, resp. ze kterých zemí EU (i mimo ně) se do veřejných konzultací k tomuto dokumentu zapojili v největší míře. Dochází přitom k závěru, že z celkem 388 reakcí jich bylo plných 43 % ze států v severozápadní Evropě, přičemž ze států střední a východní Evropy byly nejaktivnější regionální a lokální aktéři z Polska. Dotčené orgány v pobaltských státech přitom hodnotí jako vůbec nejpasivnější, což potvrzuje závěry, které uvádí Raagmaa a kol. (2014), tj. že zaměření vnitrostátní debaty v pobaltských státech (a obecně ve státech střední a východní Evropy snad s výjimkou Polska) bylo spíše na otázku čerpání peněz než na otázku strategického směřování územní soudržnosti, resp. regionální politiky.

### **3.3.4 Dílčí závěry**

Lze říci, že pojmu územní soudržnost jsou přisuzovány odlišné významy, přičemž jako dominantní můžeme označit ty ztotožňující tento pojem (i) se snahou o socioekonomickou konvergenci, (ii) s cílem podporovat konkurenceschopnost prostřednictvím podpory pólů růstu, (iii) s ambicí o udržitelný prostorový rozvoj zohledňující například i environmentální aspekty a (iv) se snahou koordinovat politiky horizontálně, vertikálně, či územně.

Odlišné interpretace územní soudržnosti potvrzuje například Sykes (2011), který analyzoval vnímání územní soudržnosti ve Velké Británii a uvádí, že “různorodé interpretace prostoru, geografie a území hrály roli při tvorbě povědomí o tom, co je územní soudržnost“ (vlastní překlad, s. 390).

Podle Everse (2012) připomínají odlišné významy územní soudržnosti tzv. teorii odpadkového koše (garbage-can model). V tomto modelu jsou již existujícím řešením přisuzovány problémy, tj. v kontextu debaty o územní soudržnosti je územní soudržnost vnímána jako řešení, zatímco jednotliví aktéři k němu připojují různorodé problémy.

Tento poznatek v zásadě reflektuje skutečnost, že je-li územní soudržnost definována dominantně jako snaha o konvergenci, resp. sbližování mezi regiony (viz např. Evropská komise 2004; Faludi 2007), pak i chápání této konvergence může nabývat odlišných rozměrů. Tyto rozměry lze zjednodušeně rozdělit na ty, které zdůrazňují potřebu socioekonomické konvergence a na ty, které akcentují prostorový rozvoj, který zahrnuje například i aspekty optimální podoby sídelního systému. Relativně jednoznačně definovanému cíli jsou tak ex-post přisuzovány různorodé problémy k řešení.

V kontextu debaty o územní soudržnosti se nabízí otázka, zda dochází při jejím přejímání do národních kontextů spíše k mělké nebo ke spíše hluboké evropeizaci. Jinými slovy, zda je tento koncept aplikován pouze formálně, či je mu přisuzován větší význam. Dostupné studie (např. Adams a kol. 2014) přitom napovídají, že státy střední a východní Evropy se do debaty o významu (definici) územní soudržnosti zapojují spíše méně než zástupci států v severozápadní Evropě.

### **3.4 Územně-specifický přístup**

Při vědomí významných dopadů sektorových politik, resp. fiskální politiky jako takové, se nabízí otázka, jakým způsobem do těchto politik zasahovat tak, aby byla územní specifika zohledňována, a to ideálně již při nastavování těchto politik. Z toho vyplývá, že klíčovým aspektem při realizaci účinné regionální politiky v širokém pojetí je zakotvení územně-specifického přístupu do sektorových politik.

Územně-specifický přístup si přitom definujeme jako proces vedoucí k zohlednění specifik jednotlivých typů území (v českém kontextu například krajů, urbánního a venkovského prostoru, velikostních kategorií obcí) v sektorových politikách. Jako sektorové politiky pak definujeme jakékoliv politiky, které nesledují primárně regionální cíle, ale rozvoj určitého segmentu/sektoru (vědy a výzkumu, životního prostředí, veřejné správy apod.).

## Územně specifické vs. územně neutrální (nebo slepé) intervence

Pugalis (2017) uvádí, že zásadním vstupem do debaty o uplatňování územně-specifického (place-based), či územně-neutrálního (place-neutral) přístupu se přinejmenším v evropském prostředí stal rok 2009, kdy bylo vydáno několik vlivných prací, které s těmito koncepty pracují (Barca 2009; OECD 2009; Světová banka 2009). Barca, McCann a Rodríguez-Pose (2012) tyto práce shrnují v tom smyslu, že po dekadách chybějící diskuze o způsobu provádění rozvojových politik došlo k náhlému vzrůstu zájmu o tuto problematiku (patrně z velké části v důsledku globální ekonomické krize), nicméně výše zmíněné vlivné studie se zcela mýlí v návrhu nástrojů (či dokonce paradigmat), které by pro budoucí rozvojové politiky měly být uplatňovány.

Studie Světové banky (2009) konceptuálně vychází z paradigmat Nové ekonomické geografie a pracuje s předpokladem, že klíčovým parametrem růstu jsou aglomerační efekty ve velkých městech. Jako doporučení pro realizaci rozvojových politik pak doporučuje politiky neuvažující územní specifika (spatially-blind policies), což je dle ní nejefektivnější způsob zajištění efektivnosti a rovných příležitostí (Barca a kol. 2012).

Barca (2009) a OECD (2009) pracují naopak se zcela opačným předpokladem, a to s tím, že pro využití potenciálu všech typů území je zapotřebí územně-specifického přístupu. Barca (2009) zmiňuje vnější (exogenní) politiku jako spouštěč změn, které vyústí v lepší využití endogenního potenciálu. V zásadě ke stejným závěrům dochází také OECD (2009), byť staví spíše na ekonometrických modelech, než na teoretických základech (Barca a kol. 2012). Stejně jako Barcova zpráva hovoří studie OECD (2009) o tom, že hlavním cílem je využití potenciálu všech území, a to prostřednictvím politiky „šité na míru“. OECD (2009) také definuje parametry (viz Tabulka 1) nového paradigmatu regionální politiky, přičemž politiky prováděné v rámci tohoto nového paradigmatu by měly být zaměřeny na každý typ území.

Základními předpoklady přístupu, který lze označit jako „spatially-blind“, je přesvědčení, že aglomeračními efekty a podporou obyvatel k mobilitě bude dosaženo zlepšení životní úrovně obyvatel, a tím ve svém důsledku dojde i k růstu příjmů, produktivity práce a celkového ekonomického růstu (Barca a kol. 2012). Přístup „spatially-blind“ označují Barca a kol. (2012) jako přístup zaměřený spíše na obyvatele (people), než na území (spaces), neboť je chápán jako nejlepší způsob pro zajištění prosperity každého jednotlivce<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Je pozoruhodné, že podobný argument je používán i v české debatě o územním rozměru intervencí z evropských fondů, kdy bylo například Ministerstvem práce a sociálních věcí deklarováno, že aktivity realizované prostřednictvím Operačního programu Zaměstnanost jsou zaměřeny na „lidi“, nikoliv na „regiony“, což poněkud pomíjí zjevný fakt, že lidé s určitými specifickými potřebami se mohou koncentrovat v některém regionu více, než v jiném.

**Tabulka 1: Staré a nové paradigma regionální politiky**

	<b>„Staré“ paradigma</b>	<b>„Nové“ paradigma</b>	<b>Kohezní politika 2014-2020</b>
<b>Cíle</b>	Dočasná kompenzace zaostávajícím regionům	Využití nevyužitého potenciálu ve všech regionech přispívající k regionální konkurenceschopnosti.	Podpora růstových pólů i zaostávajících regionů
<b>Jednotka intervence</b>	Administrativní jednotky	Funkční oblasti	Funkční oblasti.
<b>Strategie</b>	Sektorový přístup	Integrované rozvojové projekty	Integrované územní investice (ITI) a další integrované nástroje.
<b>Nástroje</b>	Pobídky a státní podpora	Kombinace měkkého a tvrdého kapitálu (kapitálový trh, trh práce, podnikatelské prostředí, sociální kapitál a sítě)	Využití finančních nástrojů.
<b>Akteři</b>	Centrální vláda	Různé úrovně veřejné správy	Větší zapojení regionálních a lokálních aktérů.

Zdroj: upraveno na základě OECD (2009)

Světová banka (2009) navrhuje model, který je založený na třech dimenzích rozvoje – hustotě, vzdálenosti a rozdělení (v originále „3D“ – density, distance, division) a pro každou z těchto dimenzí definuje i optimální způsob reakce – instituce, infrastrukturu a intervence (tedy „3i“). To znamená, že územně slepé (spatially blind) instituce by měly řešit problémy nedostatečné hustoty (a aglomeračních efektů), infrastruktura snižovat vzdálenosti a územně-specifické přístupy by měly být užívány zřídka a jen na specifické problémy, například řešení problematiky ghet či slumů ve velkých městech (Světová Banka 2009; Barca a kol. 2012).

Reakce na materiál Světové banky shrnuje Rodríguez-Pose (2010), který uvádí, že kritika přišla především ze strany geografické komunity (resp. ekonomických geografů) a soustředila se na dva body: (i) jedná se o práci ekonomů, která přehlíží vstupy geografů a (ii) materiál hledá jednoduchost na úkor komplexity. Rodríguez-Pose (2010) tuto kritiku považuje do určité míry za opodstatněnou, zároveň nicméně dodává, že se nejedná o konstruktivní kritiku, ale o další příklad pomyslného zápasu mezi geografy a ekonomy, který částečně navazuje na určitou

historickou převahu ekonomie nad geografii ve smyslu širšího uplatnění ekonomie při realizaci veřejných politik (viz také Martin 2001; blíže viz kapitola 3.4.1).

Naproti tomu územně-specifický přístup stojí na premise, že pro pochopení pravděpodobných dopadů politiky v území je nutné vždy zvažovat lokální a širší regionální kontext (Barca a kol. 2012). Barca a kol. (2012) také uvádí, že realizace „spatially-blind“ politiky má významné územní konsekvence. Prvky tzv. Barcovy zprávy (2009) významně ovlivnily podobu politiky soudržnosti v období 2014-2020. Vědomí o tom, že každé území disponuje růstovým potenciálem, dle Pugalise (2017) posílilo význam geografie při tvorbě politik. To lze do určité míry chápat jako obrat, na který apeloval Martin (2001) ve smyslu větší relevance geografického výzkumu při přípravě politik.

V procesu definování náplně konkrétní politiky nezřídka dochází ke střetu mezi zastánci sektorového přístupu a územně-specifického přístupu. Zastánci sektorového přístupu pak často zastávají názor, že politika zaměřená na snižování regionálních disparit omezuje přirozený růst silných jádrových regionů a tím i hospodářský růst celého státu (Garretsen a kol. 2013)<sup>3</sup>. Citovaní autoři nicméně tuto tezi odmítají a na základě několika studií dokládají, že regionální politiky mají pozitivní dopad bez nežádoucích dopadů na ekonomický růst.

Pugalis (2017) uvádí, že v jádru územně-specifického přístupu je názor, že na geografické poloze záleží (place matters). Zároveň však dodává, že pro účely úspěšné implementace tohoto přístupu je zásadní, jak je s ním reálně nakládáno, resp. jaké významy jsou mu přisuzovány. Jinými slovy, pod hlavičkou územně-specifického přístupu, případně nového paradigmatu regionální politiky, se mohou ukrývat v zásadě stejné metody charakteristické pro staré paradigma.

V podobném duchu se vyjadřují také Raagmaa a Stead (2015), kteří uvádí, že v případě pobaltských republik (a obecně států střední a východní Evropy) nezřídka dochází při uplatňování evropských principů rozvoje k rozporu mezi rétorikou politických představitelů zodpovědných za uplatňování těchto principů a realitou, která rétorice často neodpovídá. Jedná se v zásadě o stejný fenomén, který Dabrowski (2012) nazývá jako mělká evropeizace.

S konceptem územně-specifického přístupu je úzce spojen i koncept tzv. územní správy (territorial governance), který je chápán jako nezbytný prvek pro úspěšnou implementaci tohoto konceptu. Územní správa úzce souvisí s procesem definování lokálních/regionálních potřeb a jejich promítnutí do jednotlivých politik.

### **3.4.1 Relevance sociálně-geografického výzkumu ve vztahu k nastavení veřejných politik**

Diskuze o územně-specifickém přístupu zákonitě implikuje potřebu zapojit poznatky ze sociálně-geografického výzkumu, jako vědního oboru, který se nerovnoměrnou tvorbou a distribucí bohatství v prostoru zabývá a měl by se tedy (přínejmenším podle některých) zabývat i řešením tohoto nerovného rozdělení. Massey (2000) konstatuje, že vztah mezi prostorem (space) a společností (society) může znít jako teoretické téma, nicméně studium tohoto vztahu

---

<sup>3</sup> Tato debata je vedena s podobnými argumenty i v českém prostředí (blíže kapitola 4.3).

jako jádra sociálně-geografického výzkumu přináší významné implikace pro způsob jeho řešení prostřednictvím veřejné politiky.

Tématu relevance sociálně-geografického výzkumu pro nastavení veřejných politik se věnuje Martin (2001), který volá po silnějším zapojení geografů do diskuze o nastavení veřejných politik. Markusen (1999) zastává názor, že slabší relevance sociálně-geografického výzkumu je do značné míry způsobena tím, že velká část geografického výzkumu se zabývá tzv. fuzzy koncepty, které jsou obtížně srozumitelné a tím pádem také hůře realizovatelné.

Martin (2001) zastává názor, že základní motivací sociální geografie by mělo být zlepšení socioekonomických podmínek, resp. změna světa (státu, regionu, lokality) k lepšímu, a ne pouhá analýza současného stavu. Zároveň dodává, že geografie veřejných politik není jen o evaluaci aktuálních politik, ale také o hledání možných východisek do budoucna. Z jeho pohledu by se měla zabývat otázkou, jak by se měl vývoj v sociální, ekonomické, či environmentální oblasti vyvíjet v budoucnu.

Martin (2001) připomíná, že debata o relevanci sociálně geografického výzkumu se odehrávala již v 70. letech 20. století. Tato debata byla spuštěna prostřednictvím knihy Davida Harveye (1973) Sociální spravedlnost a město. Harvey ve svém díle požadoval po geografech kritičtější pohled na kapitalismus a rostoucí prostorové, sociální či rasové rozdíly. Na druhou stranu nicméně Martin (2001) tvrdí, že snaha o hledání řešení (utvářením politik) byla v této době vnímána a priori jako podezřelá a motivovaná politickými zájmy. Martin (2001) dále uvádí, že následující debata nevyústila ve větší příkon k tématům přispívajícím k debatě o nastavení veřejných politik (policy turn). Výsledkem této debaty byl spíše příklon k radikálním směrům post-moderní geografie, které opomíjely praktické otázky veřejné politiky.

Rodríguez-Pose (2010) navazuje na Martinovy argumenty a konstatuje, že k požadovanému posunu k relevanci v rámci sociálně-geografického výzkumu došlo a (ekonomičtí) geografové provádějí výzkum, který je mimořádně relevantní pro nastavení veřejných politik. Zároveň nicméně dodává, že zapojení geografů do přípravy klíčových dokumentů typu (například výše zmiňovaného dokumentu Světové banky) je stále spíše omezené, což ale není způsobeno kvalitou výzkumu, ale spíše skutečností, že ekonomové jsou vlivnější a silnější skupinou, jejíž výstupy si snáze nachází cestu i do mediálního prostoru. Aktuální debata o územní soudržnosti a územně-specifických přístupech nicméně vytváří značný prostor pro posílení pozice sociálně-geografického výzkumu na poli ovlivňování, či přímo tvorby veřejných politik.

### **Situace v českém prostředí**

Silnější role ekonomie ve srovnání s geografii lze v českém prostředí ilustrovat na příkladu hodnocení projektových záměrů v rámci implementace evropských fondů. Dominantním nástrojem pro hodnocení projektových záměrů se stal nástroj Cost-Benefit analýzy, která pracuje s očekávanými náklady a zisky. Naproti tomu nástroj typu Territorial Impact Assessment beroucí v potaz i sociální a environmentální aspekty nebyl až na výjimky využíván.



V Česku se v oblasti podpory regionálního rozvoje na všech úrovních veřejné správy (stát, kraj, obec, místní akční skupina, nositelé integrovaných nástrojů ITI) pohybuje významné množství absolventů geografických oborů. V roce 2019 pracuje na Odboru regionální politiky Ministerstva pro místní rozvoj z celkových 33 zaměstnanců, přinejmenším 14 absolventů geografie. Takové složení není překvapivé, vezmeme-li v potaz, že hlavním cílem regionální politiky státu je vyvážený rozvoj území a snaha o snižování regionálních rozdílů, což je doménou sociálně-geografického výzkumu.

Odbor regionální politiky lze nicméně vnímat jako aktéra, který sice definuje hlavní cíle regionální politiky státu, nicméně její realizace vyžaduje zapojení všech ministerstev a jejich sektorových politik. To vyžaduje značné nároky na zdůvodnění toho, z jakého důvodu je žádoucí vstupovat do sektorových politik a jaký to přinese užitek. Vzhledem k tomu, že hlavním finančním zdrojem pro dosažení cílů české regionální politiky jsou evropské fondy, odehrávala se v posledních letech debata o zakomponování územního rozměru do sektorových politik primárně na úrovni operačních programů.

Uplatnění územně-specifického přístupu je nezřídka ztotožňováno se zvýšenou administrativní zátěží a zbytečnou komplikovaností. V tomto smyslu by jako podpora mohl sloužit akademický sektor a jeho studie, které by věrohodně prokazovaly, že uplatnění územně-specifického přístupu je žádoucí a prospěšné a převáží tak možné vyšší administrativní nároky. Význam propojení teorie a praktické aplikace politik zdůrazňuje i Martin (2001), který uvádí, že výzkum izolovaný od praktických potřeb společnosti může stěží představovat kvalitní základ pro intervence. Stejně tak je ale významné, aby se praktická politika opírala o kvalitní teoretický výzkum.

### **3.5. Tvorba územně-specifické politiky a role nástroje Territorial Impact Assessment**

Vzhledem k tomu, že pojem územní soudržnost není jednoznačně definován a má různé interpretace, je značně problematické i vyhodnocení, nakolik dochází při plnění tohoto cíle k pokroku. To je v souladu s tvrzením Luukkonena a Moilanena (2012), kteří uvádí, že tzv. fuzzy přístupy (nebo fuzzy koncepty) mohou přinést žádoucí inovaci v provádění politik, je však obtížné je operacionalizovat (viz také Markusen 1999).

Obecně je potřeba v diskuzi o územní soudržnosti rozlišovat dva svébytné výzkumné proudy. První z nich se zaměřuje na prostorové dopady určitých intervencí (zpravidla evropské politiky soudržnosti), ve smyslu ex-post vyhodnocení stanovených indikátorů, pomocí nichž se měří, nakolik je územní soudržnost naplňována.

Aktuální stav poznání v ex-post měření územní soudržnosti shrnují Zaucha a Böhme (2019), kteří tvrdí, že i přes velké množství interpretací územní soudržnosti je množné ji kvantifikovat. Zároveň ale dodávají, že vzhledem k tomu, že územní soudržnost je chápána odlišně v různých územních kontextech, je nutné i výběr indikátorů přizpůsobit specifikům daného území. Ve

svých prvopočátcích byly tímto (ex-post) směrem orientovány i metodiky vytvořené ESPON, týkající se nástroje Territorial Impact Assessment.

Druhý z výzkumných proudů je pro účely této práce zásadnější a je primárně chápán jako hledání vhodné cesty, jak ovlivňovat významné projekty či sektorové politiky ex-ante, resp. upravovat je ještě před jejich realizací za účelem dosažení větší územní citlivosti. Jedná se tedy de facto o cestu, jak vytvořit územně-specifickou (place-based) politiku v duchu Barcovy zprávy (2009). V tomto smyslu se postupem času přinejmenším na evropské úrovni posunulo i vnímání nástroje Territorial Impact Assessment, který je v současné době vnímán jako určitá pomůcka pro podchycení územních specifik již ve fázi nastavování politiky, případně projektu.

### **3.5.1 Ukotvení územního aspektu při hodnocení projektů a politik a role TIA – vývoj a konceptuální východiska**

Podle International Association of Impact Assessment (2009) je hodnocení dopadu „proces identifikování budoucích konsekvencí budoucí navrhované aktivity“ (vlastní překlad), zatímco „dopad je rozdíl mezi tím, co by se stalo při realizaci aktivity a co se by stalo bez její realizace“ (vlastní překlad).

Další stěžejní otázkou nicméně je, co je územní dopad (territorial impact). Územní dopady lze rozlišit například na přímé a nepřímé nebo na dopady na území (territorial impact) a dopady na organizaci či způsob realizace politik v území (impact on territorial governance) (Zonneveld, Waterhout 2009).

Zatímco přímé dopady jsou zpravidla viditelné ihned, nepřímé mohou být patrné až v horizontu několika let. Přímé dopady popisují autoři (Ravesteyn, Evers 2004; Zonneveld, Waterhout 2009) jako dopad způsobený opatřeními, které rozvoj buď stimulují, nebo ho poškozují, a to buď prostřednictvím regulací, nebo finančních zdrojů. Toto dělení ukazují Zonneveld a Waterhout (2009) na příkladu Společné zemědělské politiky, prostřednictvím níž bylo došlo ke zvětšení plochy orné půdy (přímý dopad), což následně vyústilo v nutnost používat větší stroje a vedlo k potřebě zlepšení místní dopravní infrastruktury (nepřímý dopad).

Druhé zmiňované členění lze v českém prostředí ukázat na dopadech politiky soudržnosti, kdy došlo mimo jiné k podpoře budování dopravní infrastruktury, která ovlivnila fyzický charakter řady oblastí, včetně zlepšení přístupů některých regionů k páteřní dopravní infrastruktuře (territorial impact). Zároveň ale došlo k úpravám při koncepci těchto politik, kdy je řada strategických dokumentů sladěna s programovým obdobím EU (např. strategie regionálního rozvoje).

Řada autorů se shoduje na tom, že má-li být dosaženo územní soudržnosti, bez ohledu na to, jak je definována, je nutné, aby byla územní dimenze zakotvena v sektorových politikách (tj. územě-specifický přístup). Územní dimenzi přitom rozumíme takové nastavení sektorové politiky, které respektuje odlišnosti mezi jednotlivými typy regionů. Z tohoto důvodu byl vytvořen nástroj Territorial Impact Assessment (TIA; např. Golobič, Marot 2011).

TIA může být chápána jako nástroj navazující na řadu hodnocení dopadů zaměřených na dílčí rozvojové aspekty, které byly používány od 70. let 20. století. Byť i odborná veřejnost si procesy jako (regionální) plánování a vyhodnocování dopadů na životní prostředí spojuje především s evropským prostředím (viz např. Hall 2002), první nástroje pro hodnocení dopadů pochází ze Spojených států amerických.

Prvním nástrojem pro hodnocení dopadů byl Environmental Impact Statement využívaný v USA od roku 1970 (Bond, Pope 2012). Tento nástroj byl zpočátku zaměřen na velké projekty federální vlády (např. výstavba přehrad a jaderných elektráren), u nichž byl očekáván významný dopad na kvalitu života, poměrně brzy se však jeho uplatnění rozšířilo i na menší projekty (Francis 1975).

Tato projektová úroveň byla v USA v 80. letech rozšířena i na úroveň politik, kdy byl spuštěn Urban and Community Impact Analysis (UCIA) jako přímý důsledek prezidentské kampaně Jimmyho Cartera, v níž bylo slíbeno vytvoření první explicitní urbánní politiky v USA. Hlavním smyslem UCIA bylo zajistit, že nebude docházet k žádným aktivitám, které by byly v rozporu s urbánní politikou (Hack, Langendorf 1980). Glickman (1980) při hodnocení UCIA uvádí, že metodika byla založena spíše na hodnocení makroekonomických dopadů politik než projektů a byla spíše zaměřena na lokality než na jednotlivce.

Evers (2011) dokonce chápe UCIA jako přímého předchůdce TIA, neboť záměrem nástroje bylo hodnocení dopadu neurbánních politik (regionálních, lokálních, nebo dokonce mezinárodních) na urbánní oblasti. Tímto přístupem skutečně značně připomíná ambice TIA. To je poněkud v rozporu s míněním jiných autorů, kdy například Fischer a kol. (2015) uvádí, že metodika Territorial Impact Assessment je nesporně evropským specifíkem a je úzce spojena s agendou územní soudržnosti. V této souvislosti tvrdí, že tento nástroj “nedává příliš smysl v USA, kde jsou lidé zvyklí se stěhovat do oblastí s většími ekonomickými příležitostmi“ (s. 9, vlastní překlad).

Zhodnotíme-li aktuální stav v oblasti nejrůznějších hodnocení dopadu, zjistíme, že nejrůznějších typů hodnocení dopadu bylo zpracováno značné množství. Morrison-Saunders, Pope, Gunn, Bond a Retief (2014) vyčíslují, že v současné době jich je používáno již více než 40 typů (hlavní z nich jsou shrnuty v Tabulce 2), přičemž nejčastěji používanými jsou Environmental Impact Assessment, Strategic Environmental Assessment a Regulatory Impact Assessment - tyto nástroje jsou v mnoha státech světa ukotveny legislativně.

**Tabulka 2: Typy nástrojů pro hodnocení dopadu**

	Hodnocení dopadu zaměřeno na:			Komplexní nástroje pro hodnocení dopadu
	Ekonomickou dimenzi	Environmentální dimenzi	Sociální dimenzi	
Příklady	Cost-benefit analysis	Environmental Impact Assessment	Poverty Impact Assessment	Territorial Impact Assessment
	Regulatory Impact Assessment	Strategic Impact Assessment	Health Impact Assessment	Impact Assessment (Evropská unie)

Zdroj: Vlastní zpracování

### 3.5.2 Zohlednění územních specifik a vývoj TIA na evropské úrovni

Snahy o postižení územních specifik v rámci politik EU, resp. vývoj nástroje TIA (nebo obdobného) na evropské úrovni lze v podstatě rozdělit do dvou kategorií. Na nástroje vyvinuté mimo program ESPON a na nástroje vyvinuté v rámci programu ESPON.

#### Nástroje vyvinuté mimo ESPON

Do první kategorie lze zařadit nástroje evaluace politik, které byly vytvořeny již v 80. letech 20. století, jako integrální součásti intervenční logiky evropských strukturálních fondů (Medeiros 2017). Mezi lety 1995 a 1999 vyvinula Evropská komise detailní evaluační metodologii v rámci programu MEANS, který sleduje výsledky (přímé měřitelné konsekvence) a dopady (dlouhodobé konsekvence). Podle analýzy Medeirose (2017) však prvek územních dopadů v této metodologii zcela absentuje a není ani zmiňována potřeba komplexního přístupu k hodnocení dopadů.

Návazná metodologie označovaná jako EVALSED byla dokončena v roce 2008 (a aktualizována v roce 2013) a brala územní dimenzi evaluace politik v potaz již více (Medeiros 2017).

Evropská komise vydala první pokyny k nástroji označovanému jako Impact Assessment (IA) v roce 2005. Ani tato metodologie nicméně nehovořila o územních dopadech, namísto toho se zaměřovala na hodnocení ekonomických, sociálních a environmentálních dopadů ve smyslu komplementarity k procesům SEA a EIA (Tscherning, König, Birthe, Helming, Sieber 2007).

Ve stejném období, během veřejné konzultace k metodice IA, vytvořila Evropská komise pokyny k vyhodnocení regionálních a lokálních dopadů, což lze považovat za první snahu Evropské komise o vytvoření metodiky TIA (Medeiros 2017). Výsledkem výše popsanych

aktivit bylo zvýšení povědomí o nástroji TIA, přinejmenším na evropské úrovni, což dokládá i Pátá kohezní zpráva, která obsahuje tvrzení, že “politiky s explicitní územní dimenzí i bez ní mohou profitovat z hodnocení územních dopadů” (Evropská komise 2010, s. 19).

### **Nástroje vyvinuté v rámci ESPON**

Akční plán Evropských perspektiv územního rozvoje přijatý v roce 1999 v Tampere, definoval vytvoření metodiky TIA jako jeden z hlavních cílů European Spatial Planning Observatory Network (ESPON; Fischer a kol. 2015), která byla založena v roce 2002. Vytváření různorodých metodik TIA se pak skutečně stalo jednou z klíčových činností ESPON. Podle Medeirose (2017) financoval ESPON více než 20 analýz zaměřených na identifikaci dopadů evropských sektorových politik, ale pouze několik z nich lze považovat za TIA. Fischer a kol. (2015) rozdělují práce ESPON do několika kategorií, z nichž lze identifikovat postupný vývoj v designu TIA. Jednotlivé fáze jsou shrnuty v Tabulce 3.

První fázi lze vymezit lety 2004-2006, kdy byly používány převážně kvantitativní přístupy, při nichž byly využívány sofistikované počítačové modely. V tomto období byla TIA zaměřena na ex-post hodnocení vybraných evropských politik (například Společné zemědělské politiky či politiku budování Transevropské dopravní sítě). Do této kategorie spadá například model označovaný jako STIMA.

Druhé období je vymezeno zhruba lety 2008-2010, bylo však stále ještě založeno převážně na kvantitativních modelech, nicméně politiky již byly hodnoceny ex-post. Do této kategorie lze zařadit metodiku pojmenovanou TEQUILA. Byť model TEQUILA obsahoval všechny dimenze a komponenty konceptu územní soudržnosti, výsledky byly poměrně obtížně srozumitelné (Medeiros 2017). Specifická byla metodika ARTS, která poprvé připouštěla i využití kvalitativních přístupů a umožňovala participativnější přístup. Nástroj ARTS byl zaměřen na lepší pochopení role vládnutí jako rozhodujícího faktoru územního dopadu evropských směrnic. Role národních vlád je klíčovým faktorem zejména v případě implementace evropské směrnice do právního řádu jednotlivých členských států. Národní státy mají tendenci implementovat tyto směrnice ve svých mateřských jazycích a interpretovat je v rámci místních kulturních kontextů.

Třetí období je možné spojit především s metodikou EATIA, v jejímž jádru bylo zjednodušení metodiky a větší využití kvalitativních metod.

**Tabulka 3: Základní charakteristiky metodik TIA vytvořených v rámci programu ESPON**

Období	Základní charakteristiky	Příklady metodik
2004-2006	Ex-post hodnocení velkých evropských politik za pomoci kvantitativních metod (počítačových modelů)	STIMA
2008-2010	Ex-ante hodnocení velkých evropských politik za pomoci kvantitativních modelů - u metodiky ARTS uplatněna participace aktérů	TEQUILA, ARTS
2012 a dále	Ex-ante kvalitativní metody	EATIA, TIA Quick Check Tool

Zdroj: Vlastní zpracování, založeno na Fischer a kol. (2015)

V projektech ESPON byl postupem času patrný trend ke zjednodušování navrhovaných metodik. Jako završení tohoto trendu lze vnímat nástroj označovaný jako TIA Quick Check Tool. Jedná se o nástroj vytvořený na webové platformě, který byl ze strany ESPON spuštěn v roce 2015 a umožňuje hodnocení regionálních dopadů na úrovni regionů NUTS III. Jelikož se jedná o poslední z řady nástrojů vyvinutých v rámci programu ESPON, který je i v roce 2019 na evropské úrovni poměrně široce využíván, budou jeho parametry následně popsány ve větším detailu, než předchozí nástroje.

TIA Quick Check Tool je nástroj založený na metodice z projektu ARTS, kde byl pod označením TIA Quick Check definován jako postup založený na devíti krocích (Essig, Kaucic 2017). Z metodického hlediska je stejně nástroj ARTS založen na konceptu zranitelnosti, který byl původně vytvořen Mezivládním panelem pro změnu klimatu a je definován jako míra, do jaké jsou přírodní nebo sociální systémy náchylné k poškození. Metodika dále pracuje s pojmy expozice (exposure), citlivost území (territorial sensitivity), jejichž výslednicí je územní dopad (territorial impact).

Expozice je zaměřena na efekty vyplývající z opatření určité politiky, zatímco citlivost území vystihuje charakteristiky daného regionu spojené s potenciálními územními dopady. Územní dopad je pravděpodobný efekt evropské politiky nebo direktivy definovaný jako produkt exponovanosti a územní sensitivity (ESPON 2013). Územní sensitivita je odhadována jak kvantitativním (prostřednictvím dostupných datových zdrojů), tak kvalitativním (expertní odhad) způsobem.

TIA Quick Check Tool kombinuje webový nástroj s expertní diskuzí na téma územních dopadů politiky či například evropské směrnice. Zmiňovaných devět kroků v podstatě představuje jednotlivé etapy setkání (workshopu) expertů na dané téma, kdy například první krok spočívá v představení nástroje a cílů setkání (Essig, Kaucic 2017). Celý proces se snaží kombinovat expertní názor a hodnoty stěžejních indikátorů, resp. přizvaní experti nejprve zvolí vhodné

indikátory a následně hodnotí intenzitu expozice na kvalitativní škále (např. silný pozitivní efekt, žádný efekt, silný negativní efekt).

Na základě osobní účasti z workshopu k hodnocení potenciálních územních dopadů směrnice EK zaměřené na podporu čistých a energeticky efektivních vozidel (který se konal dne 11. 3. 2017 v Bruselu) lze vyvodit určité závěry o podobě a vnímání nástroje TIA Quick Check Tool. Jako klíčová se jeví role moderátora či facilitátora, který vysvětluje přítomným expertům na dané téma význam hodnocení územních dopadů. I přes toto vysvětlení bylo nicméně během workshopu patrné odlišné vnímání celého procesu ze strany Generálního ředitelství pro regionální a městskou politiku (DG REGIO) a ze strany Generálního ředitelství pro dopravu a mobilitu (DG MOVE), a to ve smyslu kladného přijímání celého konceptu ze strany DG REGIO a spíše skepse o významu procesu ze strany DG MOVE a některých přizvaných expertů na oblast čisté mobility.

Nabízí se tak závěr, že za podporou nástroje TIA a obecně územně-specifických přístupů můžeme hledat komunitu pohybující se v oblasti regionálního plánování, kterou někteří autoři (Böhme a kol. 2011; Faludi, Peyrony 2011) nazývají jako „territorial believers“ nebo „territorial club“. Rozpor, který lze zjednodušeně popsat jako dichotomii mezi touto skupinou „přesvědčených“ a skupinou „skeptiků“, je možné sledovat v podstatě na všech hierarchických úrovních, tj. nejen na evropské úrovni. Rovněž debaty vedené v Česku mezi MMR a sektorovými ministerstvy, případně ty, které byly vedené na příkladu města Litoměřice (viz kapitola 5.3.2) ukazují, že tento rozpor je v zásadě univerzálně platný a klade značné nároky na dobré vysvětlení přínosů územního přístupu.

### **3.5.3 Dílčí závěry**

Z metodického pohledu je nástroj TIA podobný jako standardně používané nástroje EIA a SEA, případně jiné nástroje obdobného charakteru. Všechny tyto nástroje sledují „kauzální vztahy mezi navrhovanými akcemi a dopady“ (Perdicoulis, Batista, Pinho 2016, s. 46, vlastní překlad).

Medeiros (2017) dokonce vidí TIA jako nástroj s potenciálem nahradit nástroje EIA a SEA, neboť všechny doposud vytvořené metodologie k TIA berou v potaz environmentální dimenzi. To se nicméně jeví jako nepřiliš realistické, a to zejména s ohledem na setrvačnost veřejných politik. Pokud je TIA srovnávána se svými soupeřnými nástroji zaměřenými na dopad v užším smyslu slova (EIA, SEA, CBA) lze říci, že TIA vyhodnocuje potenciální dopad komplexnějším způsobem (Evers 2011).

Medeiros (2014) porovnal existující nástroje pro hodnocení dopadů a dospěl k závěru, že TIA je nejobtížnější metoda, neboť bere v potaz všechny aspekty územního rozvoje (socioekonomický, environmentální, vládnutí a prostorovou organizaci). Medeiros (2015) zároveň dodává, že územní rozvoj není prostým součtem socioekonomických a environmentálních dopadů.

Trend vedoucí k lepší uchopitelnosti nástroje lze sice považovat za veskrze pozitivní, Medeiros (2017) nicméně namítá, že tento nástroj je zjednodušený až příliš a nezahrnuje všechny stěžejní

komponenty pro vyhodnocení územního dopadu. Medeiros (2017) zároveň dodává, že je nutné vytvořit robustnější (a relevantnější) evaluační techniku.

Tento názor je ale v rozporu s šetřením provedeném v rámci ESPON mezi experty na oblast regionálního rozvoje ve státech EU (Hague 2010), z jehož závěrů vyplývá, že TIA by měla být jednoduše pochopitelná a proveditelná. Z šetření zároveň vyplynulo, že oslovení experti (de facto potenciální uživatelé metodik vytvořených ESPON) považovali metodiky vytvořené ESPON do doby provedení šetření (tj. rok 2010, kdy převládaly spíše složité kvantitativněji orientované metodiky) za příliš složité na to, aby byly přeneseny do praxe (Hague 2010).

Medeiros (2015) také připomíná, že ekonomická dimenze hodnocení byla vždy velmi silná, a to s ohledem na silnou roli ekonomie jako vědního oboru v oblasti evaluací a také vzhledem ke skutečnosti, že přetrvávajícím paradigmatem je tvrzení, že veřejné politiky (včetně té regionální) mají přispívat k ekonomickému rozvoji.

Na závěr lze dodat, že kromě snah o vyhodnocení územního dopadu projektů či politik, existují i snahy o postižení územních dopadů budoucí trendů (Böhme, Lüer 2017). Mezi takové patří projekt FLAGSHIP zaměřený na nerovnoměrné územní dopady velkých společenských změn, jako jsou změna klimatu, migrace, populační stárnutí a zelený růst.



## **4. Interpretace územní soudržnosti v programovém období 2014-2020**

Cílem této kapitoly je propojit jednotlivé interpretace (storylines) spojené s pojmem územní soudržnost, které byly představeny v podkapitole 3.3.2 a reálnou implementaci Politiky soudržnosti v období 2014-2020. V rámci výzkumu bylo sledováno, které interpretace územní soudržnosti jsou v jednotlivých členských státech EU dominantní při nastavování regionální politiky v rámci implementace Evropských strukturálních a investičních fondů. Pro tyto účely byly analyzovány Dohody o partnerství uzavřené mezi jednotlivými členskými státy EU a Evropskou komisí.

Každá Dohoda o partnerství je rozdělena do čtyř kapitol. V první části vysvětlují členské státy EU, jaká opatření byla realizována za účelem sladění investičních priorit s cíli strategie Evropa 2020. Druhá a čtvrtá kapitola jsou zaměřeny na opatření cílená na efektivní implementaci evropských strukturálních a investičních fondů. Pro účely této práce je klíčová třetí kapitola Dohod o partnerství, v níž členské státy nastiňují integrovaný přístup k územnímu rozvoji.

Třetí kapitola Dohod o partnerství se dále dělí na šest subkapitol:

- 1) Komunitně vedený místní rozvoj,
- 2) Integrované územní investice,
- 3) Udržitelný rozvoj měst,
- 4) Určení hlavních prioritních oblastí pro spolupráci v rámci fondů a v relevantních případech se zohledněním makroregionálních aj. strategií,
- 5) Integrovaný přístup k řešení specifických potřeb území, které jsou nejvíce zasažena chudobou nebo cílových skupin s nejvyšším rizikem diskriminace nebo sociálního vyloučení,
- 6) Integrovaný přístup k řešení demografických problémů v regionech nebo specifické potřeby geografických oblastí, postižených silným nebo trvalým, přírodním nebo demografickým znevýhodněním.

Analyzovány byly všechny výše uvedené podkapitoly, s výjimkou podkapitoly 4, neboť zohlednění makroregionálních strategií není téma, které by mohlo přispět k pochopení, jak je v jednotlivých členských státech chápána územní soudržnost.

## 4.1 Metodický postup

Empirická část této práce (kapitola 4) se věnuje především analýze Dohod o partnerství uzavřených mezi jednotlivými členskými státy Evropské unie a Evropskou komisí pro účely programového období 2014-2020. Hlavní ambicí této analýzy bylo zjistit, jaké interpretace jsou v kontextech dílčích států pojmu územní soudržnost přisuzovány.

Pro tyto účely byla použita analýza obsahu (content analysis), která je definována jako analýza textu, která má přispět k pochopení různorodého spektra psaných textů (Castree, Kitchin a Rogers 2013). Stejní autoři dodávají, že shlukováním obdobných částí textu lze odvodit poznatky o autorech textu, jeho poselství a cílové skupině (Castree a kol. 2013). Analýza obsahu může být kvantitativní i kvalitativní. Pro účely této práce byla využita kvalitativní analýza.

Vzhledem k rozsahu analýzy, tedy hodnocení Dohod o partnerství 28 členských států EU s ohledem na pět kritérií, bylo hlavním úkolem najít v jednotlivých Dohodách o partnerství klíčovou informaci, která nejlépe charakterizuje přístupy členských států k územní dimenzi v rámci realizace kohezní politiky. To je v souladu se Schreier (2012), která popisuje kvalitativní obsahovou analýzu jako metodu, která od výzkumníka vyžaduje “zaměření se na vybrané aspekty významu, zejména takové aspekty, které se vztahují k výzkumné otázce” (s. 170, vlastní překlad).

Dohody o partnerství jsou do značné míry ekvivalentem Národních strategických referenčních rámců, které byly aplikovány v programovém období 2007-2013. Pro účely programového období 2014-2020 nicméně Evropská komise uplatnila (ve srovnání s předchozím obdobím) ve větší míře přístup top-down a poskytla členským státům EU povinný vzor (Generální ředitelství pro interní politiky 2015). Tento stav tedy usnadnil vyhodnocení 28 dokumentů (Dohod o partnerství), neboť mají stejnou strukturu. Každý dokument uvádí způsob, jakým plánuje daný členský stát aplikovat integrovaný přístup k územnímu rozvoji v rámci politiky soudržnosti v programovém období 2014-2020. Dohody o partnerství byly uzavřeny mezi květnem 2014 a listopadem téhož roku. Všechny Dohody o partnerství jsou dostupné na webu EK (Evropská komise 2015).

V některých případech (například Lotyšsko nebo Litva) byla ministerstva zodpovědná za přípravu Dohody o partnerství požádána o verzi dokumentu přeloženého do angličtiny. Pro získání doplňujících informací byly využity doplňkové zdroje - například průzkumy a analýzy realizované prostřednictvím Rady evropských obcí a regionů (2014 a 2015).

Je nutné připomenout, že existují další elementy spojené s implementací kohezní politiky v členských státech EU, které nemohou být vyhodnoceny studiem Dohod o partnerství. To se týká například kvality implementace nově ustavených integrovaných přístupů nebo schopnosti národních a regionálních aktérů efektivně realizovat multi-fondové programování.

Tyto aspekty byly nicméně vyhodnoceny v případě Česka, na které je zaměřena samostatná kapitola (4.7). Tato kapitola je věnována způsobu, jakým se větší důraz na územní soudržnost projevil při realizaci české regionální politiky.

Z odborného hlediska jsem v této části čerpal nejen z akademické literatury, ale i ze svého působení v Mezinárodním poradenském centru obcí (v letech 2012-2015), Svazu měst a obcí ČR (2013-2015) a Odboru regionální politiky Ministerstva pro místní rozvoj (MMR; 2015-2019), které je garantem přípravy „české“ Dohody o partnerství, garantem realizace regionální politiky, a co je podstatné, v období 2014-2020 také garantem implementace integrovaných nástrojů ITI, IPRÚ a CLLD.

Vzhledem k mé účasti na řadě pracovních jednání na jedné straně s jednotlivými nositeli integrovaných nástrojů a na straně druhé s řídícími orgány operačních programů, které implementaci integrovaných nástrojů financují, bylo možné získat cenné informace, jež nejsou dostupné v doposud publikovaných pracích.

## **4.2 Komunitně vedený místní rozvoj**

Komunitně vedený místní rozvoj (Community-led Local Development; CLLD) je nástroj založený na principu bottom-up k podpoře místního rozvoje (Evropská komise 2014). Tento nástroj je dobře známým rozvojovým nástrojem především ve venkovských oblastech, kde je prostřednictvím Evropského zemědělského fondu pro venkovský rozvoj (EAFRD) implementován již více než dvě dekády. Nicméně v programovém období 2014-2020 je nástroj CLLD implementován také prostřednictvím Evropského fondu pro regionální rozvoj a Evropského sociálního fondu (Evropská komise 2014).

Strategie CLLD jsou implementovány prostřednictvím místních akčních skupin složených ze zástupců veřejného i soukromého sektoru. Servillo (2019) uvádí, že v celoevropském kontextu došlo ke značnému nárůstu počtu místních akčních skupin (mezi programovými obdobími 2007-2013 a 2014-2020), a to zhruba o 50 %. V období 2014-2020 je tak v celé EU implementováno více než 3000 strategií CLLD.

Evropská komise stanovila pro využití nástroje CLLD populační hranice 10 až 150 tisíc obyvatel. V některých členských státech EU byl tento limit nicméně upraven s ohledem na místní specifika (snížen vzhledem k nízké hustotě zalidnění, existenci odlehlých oblastí či ostrovů - v případě Švédska a Řecka nebo byl naopak navýšen vzhledem k vysoké hustotě zalidnění - v případě Belgie a Nizozemska).

V programovém období 2014-2020 byl nástroj CLLD aplikován ve venkovských oblastech všech 28 členských států EU, neboť podpora těchto oblastí je v rámci EAFRD povinná (URBACT 2015). Kromě venkovských oblastí byl nástroj CLLD aplikován také v rybářských a pobřežních oblastech (21 členských států EU) a ve městech a urbánních oblastech (16 členských států EU). Ve všech těchto případech bylo uplatňováno primárně hledisko socioekonomické konvergence. Někteří autoři nicméně efektivitu využití CLLD v urbánních oblastech

zpochybňují (např. Van der Zwet, Miller, Gross 2014), neboť soudržnost v urbánním prostoru je spíše menší.

Jednotlivé členské státy využívající nástroj CLLD ve městech aplikují různé přístupy při vymezení podporovaných oblastí. Například Anglie uplatňuje CLLD ve městech pouze v těch oblastech, které patří mezi 20 % nejvíce sociálně znevýhodněných, měřeno prostřednictvím indexu deprivace (Evropská komise 2015).

Mezi státy, u kterých lze sledovat rovněž hledisko ekonomické konkurenceschopnosti patří Nizozemsko a Švédsko. Nizozemsko si při nastavení podpory zvolilo lokalitu Scheveningen, část města Haag. Zdejší strategie CLLD je zaměřena na zlepšování podnikatelského prostředí a tvorbu pracovních míst. Ve Švédsku byl jako cílové území zvolen Göteborgský metropolitní region a strategie zaměřena na kreativitu a rozvoj podnikání (URBACT 2015).

Litva je jediným státem, který v Dohodě o partnerství explicitně definuje vztah mezi strategiemi ITI a CLLD, neboť využití nástroje CLLD je v rámci strategií ITI povinné. Každé z měst využívajících nástroj ITI si zvolilo cílové území (v populačním rozmezí 30 - 40 tisíc obyvatel), kde je nástroj CLLD využíván. Při hodnocení reálné implementace Politiky soudržnosti (např. Van der Zwet, Bachtler, Ferry, McMaster, Miller 2017) je nicméně patrné, že vzájemné propojení nástrojů ITI a CLLD je běžnou praxí i v jiných regionech (např. Cornwall a souostroví Scilly, Bretaň, delta Dunaje).

Evropská nařízení implikují vertikální koordinaci politiky při využití nástroje CLLD. Nařízení Evropského parlamentu a Rady 1303/2013 specifikuje, jakým způsobem mají být strategie CLLD vybírány (Článek 33) a dává každému členskému státu právo zvolit si svá vlastní kritéria. Nicméně strategie CLLD musí být vybrány “komisí, pro tyto účely ustavené” (Článek 33).

V některých větších členských státech EU, bylo právo vybrat podpořené strategie CLLD delegováno na regiony, přičemž centrální (státní) autorita nastavila základní pravidla, která musí být při výběru dodržena (Polsko, Španělsko, Francie). Některé státy zvolily liberálnější přístup a garantují financování takřka pro všechny místní akční skupiny pokrývající celé venkovské území daného státu (Česko, Estonsko). Jiné státy zvolily více “soutěžní” prostředí a podporují pouze nejlépe připravené strategie (Slovinsko, Belgie, Chorvatsko, Litva), případně definují maximální počet podpořených strategií CLLD (Valonsko).

V některých případech bylo rozdělení alokace mezi místní akční skupiny stanoveno přímo v Dohodě o partnerství. To je příklad Estonska, kde je aplikován korekční koeficient uplatňovaný pro obce charakteristické populačním růstem, nízkou nezaměstnaností a vysokými příjmy a tyto obce (potažmo místní akční skupiny), kde je tento korekční koeficient uplatňován, získávají nižší finanční alokaci.

### 4.3 Integrované územní investice

V programovém období byl nově aplikován nástroj ITI (Integrated Territorial Investment, resp. Integrovaná územní investice) jako urbánní rozvojová strategie nebo strategie jiného územního celku, která kombinuje finanční zdroje z několika evropských finančních mechanismů (Evropská komise 2013).

Podle analýzy schválených verzí Dohod o partnerství (Evropská komise 2015) je uplatnění nástroje ITI plánováno ve 21 členských státech EU. Sedm zemí nezamýšlelo uplatnění nástroje ITI ani v jedné části území - jedná se o Rakousko, Kypr, Dánsko, Estonsko, Itálii (ta nicméně nakonec nástroj implementovala společně se Slovinskem v příhraničním regionu), Irsko a Maltu. V Dohodách o partnerství nelze nalézt zdůvodnění pro tento krok, a to s výjimkou Malty a Kypru, které uvádí, že se jedná o příliš malé státy na implementaci obdobného nástroje. Těchto sedm států nicméně popisuje jiné nástroje a opatření implementované za účelem udržitelného urbánního rozvoje (blíže viz podkapitola 4.4.).

Přinejmenším dva státy po schválení Dohody o partnerství odstoupily od záměru implementovat ITI. Jednalo se o Bulharsko, které zamýšlelo implementovat ITI v nejchudším regionu země, potažmo celé EU, v regionu Severozapaden. Nicméně po konzultacích s Evropskou komisí od tohoto plánu odstoupilo (Rada evropských obcí a regionů 2015). Obdobný vývoj lze sledovat v Maďarsku, kde původní plány předpokládaly široké využití nástroje ITI, nicméně dle Novotného (2015), byly ambice potlačeny pragmatickým pohledem. Proto, namísto ITI, jsou implementovány integrované programy regionů a měst (Novotný 2015).

Nejčastější interpretací územní soudržnosti, kterou lze s realizací ITI spojit, je podpora ekonomické konkurenceschopnosti (viz také Obrázek 3 a Tabulka 4). Například ve Finsku byla vytvořena jediná strategie ITI pokrývající území šesti největších měst - Helsinky, Espoo, Vantaa, Turku, Tampere a Oulu. Obdobně byly hlavní póly růstu podpořeny v Česku, Polsku či Lotyšsku. V Česku byly podpořeny pouze metropolitní regiony s více než 300 tisíci obyvateli.

Naproti tomu u jiných členských států EU lze sledovat spíše uplatnění hlediska socioekonomické konvergence ve smyslu podpory ekonomicky slabých oblastí nebo teritorií se specifickými potřebami. Van der Zwet a kol. (2017) zobecňují, že nástroj ITI je uplatňován mimo hlavní póly růstu především v těch územích, které mají silnou identitu (např. Cornwall a souostroví Scilly) nebo tam, kde existují specifické strukturální problémy (např. Limburg).

Například v Belgii, kde je ITI implementováno pouze ve Flandrech (v regionech Kempen, Limburg a Západní Flandry), jsou všechny tyto regiony ekonomicky slabší, vykazují nižší příjmovou úroveň a čelily delokalizaci významných zaměstnavatelů, jako v případě továrny Fordu v Genku nebo továrny Philipsu v Limburgu (Rada evropských obcí a regionů 2014).

Ve Velké Británii je ITI implementováno jen v Cornwallu a souostroví Scilly. Podle Van der Zweta a kol. (2017) je realizace ITI v tomto území daná i silným lobbíngem samosprávy na národní úrovni, neboť Velká Británie se k realizaci nástroje ITI stavěla spíše vlažně a preferovala národní nástroj nazývaný Local Enterprise Partnership.

V Rumunsku je nástrojem ITI řešena podpora rozvoje území delty Dunaje, ve Španělsku národní park Mar Menor - v obou případech chráněná přírodní území. Panaitescu a Trandafir (2016) uvádí, že území delty Dunaje vykazuje kumulaci negativních jevů, jako jsou například omezený přístup ke službám a nevýhodná ekonomická specializace.

S implementací ITI jsou spojeny všechny výše popsané typy koordinace politik - vertikální, horizontální a územní. Vertikální koordinace je uplatněna zejména ve federálních státech nebo větších státech, kde jsou pravomoci delegovány na nižší úroveň. V některých státech, zejména větších, například ve Španělsku nebo Francii, je nástroj ITI uplatňován v různých územních kontextech - v urbánních, venkovských i chráněných přírodních územích.

Horizontální koordinace je ITI přisouzena již v samotné definici nástroje, která předpokládá, že při implementaci nástroje budou kombinovány finanční prostředky z různých zdrojů (včetně kombinace tzv. tvrdých a měkkých investic). Územní koordinace (ve smyslu regionálního/lokálního plánování definováno Hallem (2002) - viz kapitola 2) je aplikována ve většině států využívajících nástroj ITI, neboť strategie jsou zaměřeny na funkční regiony spíše než na administrativní jednotky.

#### **4.3.1 Vertikální koordinace**

Evropská Komise povolila městům stát se pro účely implementace ITI řídicím orgánem pro implementaci ITI. Nicméně podle Generálního ředitelství pro vnitřní politiku (2014), členské státy EU stále zůstávají hlavními rozhodujícími subjekty v rámci kohezní politiky. Generální ředitelství pro interní politiky (2014) dokonce uvádí, že “členské státy odmítly progresivní přístup Evropské komise na silné zapojení měst do kohezní politiky” (s. 54).

Podle Tosicse (2015) členské státy váhají sdílet řízení a implementaci s lokálními autoritami. V tomto kontextu Tosics (2015) rozlišuje přinejmenším tři odlišné strategie na úrovni měst. V prvním případě města bojují proti řídicímu orgánu a požadují více pravomocí (Itálie), ve druhém případě města odmítají více pravomocí s ohledem na rozpočtové možnosti (Anglie) a ve třetím případě se města nechtějí stát zprostředkujícími subjekty, neboť pracují s předpokladem, že nemají dostatečné zkušenosti a kapacity.

Van der Zwet a kol. (2014) zkoumali způsob, jakým členské státy EU vybírají území pro implementaci ITI. V některých případech bylo rozhodnutí založeno na indikátorech či existujících územních typologiích. V jiných případech byl výběr území dán politickým rozhodnutím. Třetí cestou byla soutěž mezi územními jednotkami vhodnými pro implementaci nástroje ITI (Portugalsko, Slovinsko).

#### **4.3.2 Horizontální koordinace**

Horizontální koordinace je uplatňována vzhledem k tomu, že většina strategií ITI kombinuje zdroje z Evropského fondu pro regionální rozvoj a Evropského sociálního fondu. Podle šetření Evropské komise kombinuje zdroje z alespoň dvou fondů 40 % strategií ITI zaměřených na udržitelný rozvoj měst a dalších 9 % dokonce kombinuje finance ze tří a více fondů (Ferry, Kah, Bachtler 2018). Jsou nicméně i státy, které finanční zdroje nekombinují, například Anglie.

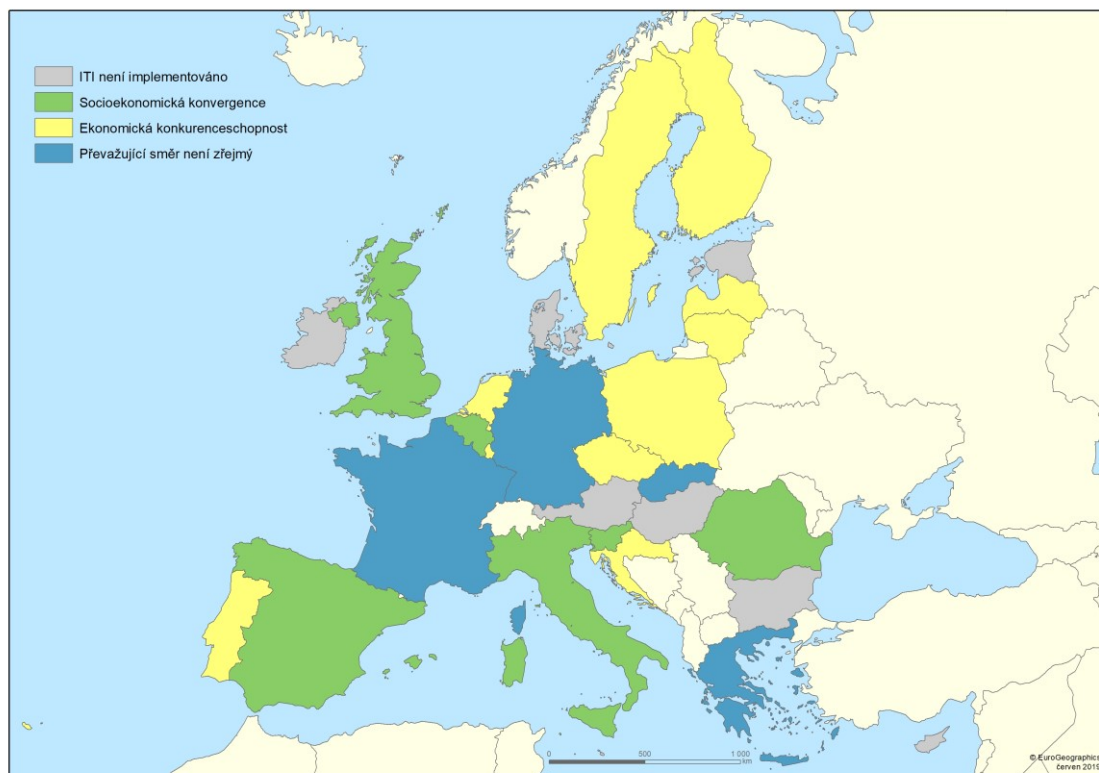
Jako horizontální integraci ve smyslu koordinace používaných nástrojů můžeme chápat i propojení ITI a CLLD, které jsou na sebe navázány například ve Francii, Anglii nebo Litvě. Například v Litvě je ustaveno 15 strategií ITI - pět z nich je implementováno v největších městech, deset z nich v kategorii malých a středních měst (jedno nebo více v rámci regionu).

#### 4.3.3 Územní koordinace

Většina strategií ITI je zaměřena na funkční regiony spíše než na území ohraničené vlastní administrativní hranicí. Především v nových členských státech EU byly pro účely strategického plánování poprvé v historii překročeny hranice administrativních jednotek. V tomto kontextu je vhodné zmínit, že Německo zavedlo metropolitní regiony jako prostorovou kategorii již v roce 1995 s cílem “integrovat ekonomicky silné a slabé, venkovské a urbánní, periferní a centrální oblasti do jedné rozvojové strategie” (Bundesinstitut für Bau-, Stadt, und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2011, s. 22, vlastní překlad). Nicméně zejména pro státy střední a východní Evropy je tento přístup stále novinkou (blíže viz podkapitola 4.7).

Specifickým typem územní koordinace je uplatnění nástroje ITI pro dva sousední regiony na území dvou států – to se týká slovinsko-italského pomezí (Nova Gorica – Gorizia). U tohoto specifického typu ITI lze přitom za dominantní motiv označit socioekonomickou konvergenci, neboť aktivity jsou zaměřeny na zlepšení spolupráce při správě národního parku na obou stranách hranice a také na zlepšení dostupnosti zdravotní péče v přeshraničním regionu.

**Obrázek 3: Dominantní interpretace v pozadí nástroje ITI**



Zdroj: Vlastní zpracování

## 4.4 Udržitelný městský rozvoj

Aktivita popsané v kapitole udržitelný městský rozvoj jednotlivých Dohod o partnerství jsou v případě některých členských států EU komplementární k ITI, v jiných případech jsou však hlavními aktivitami směřujícími k dosažení udržitelného městského rozvoje. Často využívaným nástrojem k dosažení tohoto cíle je určitá forma integrované strategie (Česko, Slovensko). V případě jiných států (Itálie, Belgie, Irsko) jsou specifické operační programy zaměřeny na metropolitní centra a regionální centra. Jiné státy pouze specifikují, která území budou preferována, ale neuvádí žádné informace ohledně nástrojů, které budou pro tyto účely využity.

Za nejčastěji uplatňovaný cíl v oblasti udržitelného městského rozvoje lze označit ekonomickou konkurenceschopnost. Tato strategie je uplatňována na Slovensku, kde je k podpoře vybráno osm regionálních center. V některých případech jsou podporována tzv. second-tier urbánní centra, což je případ například Slovinska či Česka.

Kypr a Rumunsko vybraly klíčová urbánní centra, která budou podpořena a oba tyto státy nastavily soutěžní prostředí pro výběr dalších urbánních oblastí k financování. V Estonsku jsou podpořena všechna města s více než 50 tisíc obyvateli.

V jiných státech je hlavním cílem socioekonomická konvergence. To je případ Bulharska, které k podpoře vybralo 67 měst na různých řádovostních úrovních v souladu s Národním plánem prostorového rozvoje. Dalšími příklady jsou Polsko a Kypr. V Polsku byla k podpoře zvolena města nebo části měst, kde je nutná revitalizace (vojvodství jsou zodpovědná za výběr konkrétních měst), na Kypru jsou realizovány integrované strategie v jádrech čtyř největších měst, které byly nejvíce zasaženy ekonomickým poklesem.

Vertikální koordinace politik je aplikována v několika, zejména federálních státech. To se týká například Rakouska, které uděluje právo výběru podporovaných urbánních oblastí jednotlivým spolkovým státům. Zároveň nicméně rakouská Dohoda o partnerství definuje hlavní kritéria výběru, mezi které patří existence lokální (regionální) strategie, schopnost kofinancovat projekty z vlastních zdrojů a existence dostatečně robustní administrativní kapacity potřebné k řízení projektů.

Obdobně postupuje Německo, které rovněž uděluje právo výběru spolkovým zemím a definuje výběrová kritéria, a to následovně: formulace konzistentních rozvojových cílů a vize a schopnost koordinovat prostorové a sektorové plány a politiky. Ačkoliv se regionální (metropolitní, municipální) strategie budou lišit s ohledem na místní potřeby, německá Dohoda o partnerství definuje základní rozvojový rámec pro všechny definované typy území: malá venkovská centra by měla posílit svou roli center, středně velká města by měla zvýšit svou atraktivitu a velká metropolitní centra jako Berlín by se měla zaměřit na snižování disparit v rámci svého území. V této souvislosti stojí za povšimnutí, že obdobný přístup je pro německé regionální plánování charakteristický již od 70. let (viz podkapitola 2.3.2, resp. Hall 2002).

Ve Francii jsou za výběr rovněž zodpovědné regiony, nicméně francouzská Dohoda o partnerství deklaruje silnější podporu částím měst, které jsou charakteristické vysokým podílem



nízkopříjmové populace. Strategie by měly být implementovány prostřednictvím “městských kontraktů”, které se zaměří na limitované spektrum priorit za účelem vytvoření kritické masy zdrojů na vyřešení těchto priorit.

Některé členské státy EU explicitně podporují svá města ke zlepšení spolupráce se sousedícími municipalitami, resp. k prohlubování vazeb město-venkov a funkční koordinaci v metropolitních oblastech. V Dánsku je povinností zahrnout urbánní i venkovské potřeby do urbánních strategií. Obdobně v Česku je povinností zahrnout do Integrovaných plánů rozvoje území potřeby urbánního i venkovského prostředí.

Interpretace územní koheze ve smyslu prostorového plánování, resp. podpory vyváženého rozvoje je aplikována v Dánsku, které se výrazně zaměřuje na intervence v oblasti úspory energie. Rovněž Skotsko deklaruje podporu zelené urbánní infrastruktury. Tyto poznatky jsou v souladu s názory Evers a kol. (2009) a Othengrafena a Cornetta (2013), kteří uvádí, že státy severozápadní Evropy jsou hlavními představiteli “zeleného náhledu” na plánování a územní kohezi (Evers a kol. 2009).

V Portugalsku je pak plánováno vytvoření Barometru udržitelných měst, který by vytvořil žebříček portugalských měst z hlediska jejich udržitelnosti. Tento nástroj by měl přinést konkurenci mezi městy a ve svém důsledku zlepšit národní urbánní politiku, která bude tímto krokem více podložena daty.

#### **4.5 Podpora regionů postižených chudobou nebo sociálním vyloučením**

Šest členských států EU tuto kapitolu ve svých dohodách o partnerství nerozpracovalo (Dánsko, Německo, Lotyšsko, Litva, Lucembursko a Švédsko). Rakousko je jediným státem, který explicitně deklaruje, že na svém území nemá regiony, které jsou postiženy chudobou nebo sociálním vyloučením. Tři členské státy EU uvádí, že tento typ území je pokryt prostřednictvím jejich strategií ITI (Maďarsko, Španělsko) nebo prostřednictvím integrovaných nástrojů k řešení udržitelného urbánního rozvoje (Kypr).

Některé členské státy EU plánují směřovat podporu do vybraných částí měst a řešit tak problémy městské chudoby (Francie, Belgie), jiné slibují větší podporu izolovaným nebo řídce zalidněným oblastem (Finsko) nebo deklarují podporu oblastem s marginalizovanými romskými komunitami (Česko, Slovensko, Bulharsko). Rumunsko vymezuje podpořené oblasti široce jako urbánní oblasti (těžařská města, nově založená města), izolované horské oblasti a oblasti v okolí Dunaje. Obdobně Řecko deklaruje podporu jak deprivovaným urbánním oblastem, tak izolovaným venkovským oblastem.

Podporované regiony jsou definovány explicitně nebo implicitně. Například Estonsko explicitně jmenuje ostrov Hiiumaa a hraniční regiony, Chorvatsko naproti tomu obecněji uvádí, že podpořeny budou venkovské oblasti na východě a jihovýchodě země a malé ostrovy. Francie je jediný stát, který definuje kritéria podpory - a to oblasti s více než 50% podílem nízkopříjmových obyvatel. Některé státy mají podporu zaměřenu na oblasti s nejvyšší mírou

nezaměstnanosti, nízkopříjmových skupin nebo osob ohrožených chudobou (Itálie, Polsko, Portugalsko, Malta a Velká Británie), ale nestanovují žádný konkrétní limit. Slovinsko je pak jedinou zemí, jež explicitně stanovuje, že vyšší podíl alokace (ESF) bude alokován v konkrétním regionu (Východní Slovinsko).

Vzhledem k tomu, že tato část dohod o partnerství je zaměřena na územní jednotky, které jsou alespoň v jednom aspektu zaostávající, je zřejmé, že hlavním cílem je posílení socioekonomické konvergence v rámci jednotlivých členských států EU.

#### **4.6 Podpora regionů s přírodními či demografickými problémy**

Celkem jedenáct států se ve svých Dohodách o partnerství nezabývalo přístupem k regionům s demografickými problémy (Belgie, Chorvatsko, Česko, Finsko, Německo, Maďarsko, Litva, Lucembursko, Nizozemsko, Rumunsko, Slovensko), přičemž francouzská Dohoda o partnerství výslovně uvádí, že na národní úrovni nebudou uplatňována žádná specifická opatření zaměřená na řešení demografických problémů. Některé státy deklarovaly, že demografické problémy budou řešeny prostřednictvím strategií ITI (Španělsko) nebo mohou být předmětem strategií CLLD (Rakousko, Kypr).

Několik států explicitně zmiňuje regiony postižené stárnutím populace (Polsko, Lotyšsko, Irsko, Velká Británie, Švédsko, Estonsko a Malta), případně definují typy regionů pro budoucí podporu (Řecko, Portugalsko, Bulharsko, Slovinsko) nebo definují kritéria pro podporu (Dánsko).

Stejně jako v předchozí kapitole je zřejmé, že podpora regionů s demografickými problémy směřuje k socioekonomické konvergenci.

**Tabulka 4: Interpretace územní soudržnosti v Dohodách o partnerství**

	Primární zaměření			Naplnující principy	
	Socioekonomická konvergence	Ekonomická konkurenceschopnost	Není zřejmé	Udržitelného rozvoje	Koordinace politik
CLLD (28 států EU uplatňujících nástroj)	Všechny státy EU (včetně Nizozemska a Švédska)	Nizozemsko, Švédsko		Všechny státy EU	Všechny státy EU
ITI (20 států EU uplatňujících nástroj)	Belgie, Velká Británie, Rumunsko, Španělsko, Itálie, Slovinsko	Česko, Lotyšsko, Litva, Polsko, Portugalsko, Nizozemsko, Finsko, Švédsko, Chorvatsko, Lucembursko	Francie, Německo, Řecko, Slovensko	Všechny státy EU uplatňující tento nástroj	Všechny státy EU uplatňující tento nástroj
Udržitelný městský rozvoj (všech 28 států EU popsalo svůj přístup k tomuto tématu)	Bulharsko, Polsko, Kypr, Francie	Česko, Slovensko, Rumunsko, Slovinsko	Rakousko, Německo, Itálie, Belgie, Irsko	Dánsko, Velká Británie (Skotsko), Portugalsko, Estonsko, Česko, Slovensko	Česko

Chudoba nebo sociální vyloučení  (22 států EU popsalo svůj přístup k řešení tohoto tématu)	Všech 22 států.				
Demografické problémy  (17 států EU popsalo svůj přístup k řešení tohoto tématu)	Všech 17 států.				

## 4.7. Implikace pro českou regionální politiku

### 4.7.1. Východiska

Evropské trendy a určitý tlak Evropské komise na dosažení územní soudržnosti a realizaci územně-specifických přístupů, vyústil ve změny v provádění politiky soudržnosti i v Česku. Vzhledem k tomu, že regionální rozvoj je v českých podmínkách ve stále větší míře financován z evropských zdrojů, lze říci, že se v souladu s těmito trendy změnila i česká regionální politika. To lze chápat jako logický důsledek evropeizace veřejných politik v členských státech EU. Ambicí této části práce je proto shrnout, jaké byly implikace silného důrazu Evropské komise na územní rozměr politiky soudržnosti pro českou regionální politiku a jak lze v Česku vyhodnotit jednotlivé interpretace územní soudržnosti (viz podkapitola 3.3.2).

V Česku jsou v období 2014-2020 implementovány tři integrované nástroje – Komunitně vedený místní rozvoj (CLLD)<sup>4</sup>, Integrované územní investice (ITI)<sup>5</sup> a Integrované plány rozvoje území (IPRÚ)<sup>6</sup>. Zatímco existenci CLLD a ITI předjímají evropská nařízení, IPRÚ je ryze českým nástrojem. Vznik IPRÚ byl do značné míry politickou záležitostí a byl vytvořen jako reakce na požadavek zbylých krajských měst disponovat vlastním integrovaným nástrojem a tím i „vlastními“ finančními prostředky. Území využívající integrované nástroje ITI a IPRÚ je znázorněno na Obrázku 4, území využívající integrovaný nástroj CLLD na Obrázku 5.

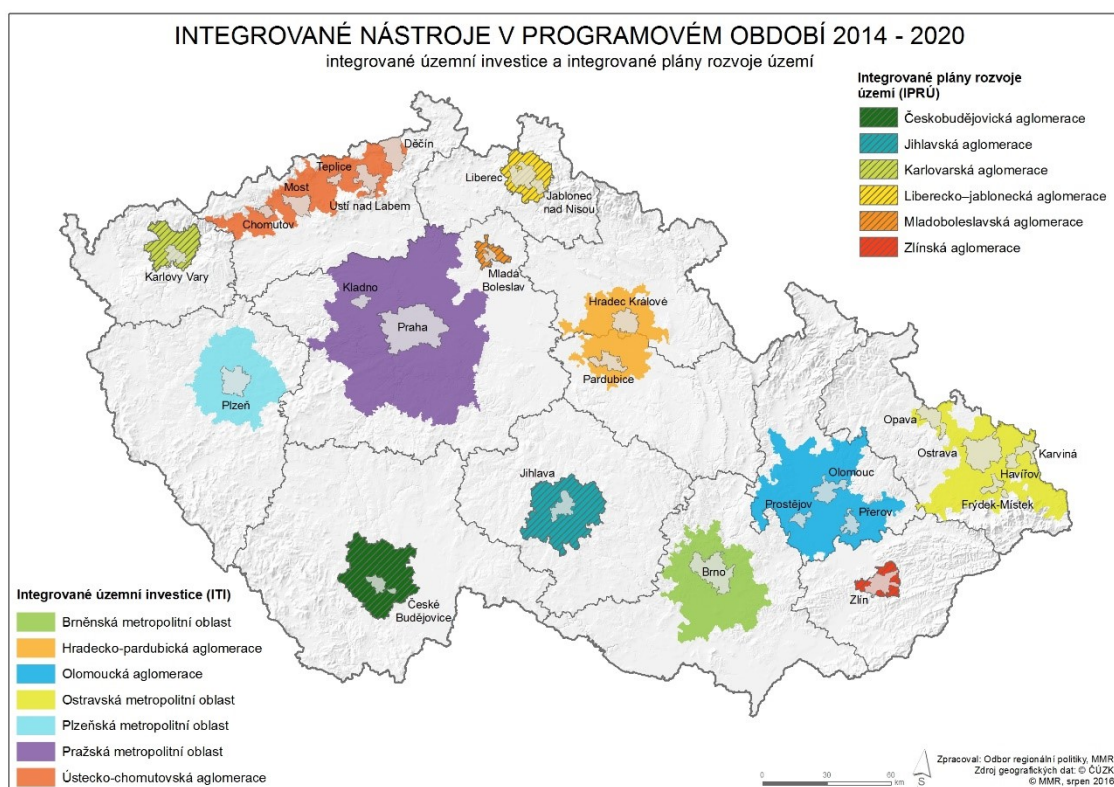
---

<sup>4</sup> V Česku je podporována implementace strategie CLLD ve 179 místních akčních skupinách.

<sup>5</sup> Nástroj ITI je implementován v Pražské, Brněnské, Ostravské, Plzeňské, Hradecko-pardubické a Ústecko-chomutovské a Olomoucké metropolitní oblasti.

<sup>6</sup> Nástroj IPRÚ je implementován v Jihlavské, Zlínské, Českobudějovické, Karlovarské, Liberecké a Mladoboleslavské aglomeraci.

**Obrázek 4: Území využívající v období 2014-2020 integrované nástroje ITI a IPRÚ**

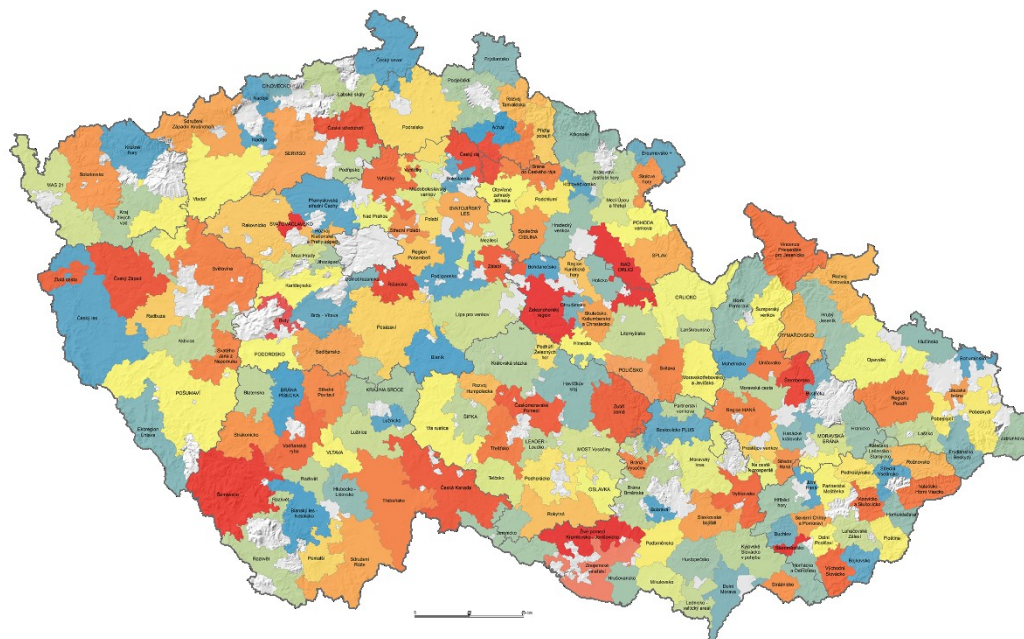


Zdroj: Odbor regionální politiky MMR

#### 4.7.2 Socioekonomická konvergence

CLLD, lze v obecné rovině chápat jako nástroj pro dosažení socioekonomické konvergence. Jak však vyplývá z výše provedené analýzy Dohod o partnerství, české uplatnění tohoto nástroje je poměrně masivní a de facto pokrývá celé území Česka, které je pro realizaci CLLD způsobilé. V takovém případě je možné oprávněně pochybovat, zda například implementace CLLD pro oblast Říčanska, které je zároveň součástí Pražské metropolitní oblasti, přispívá k socioekonomické konvergenci. V českém prostředí nebyl použit žádný koeficient, který by při rozdělování alokací zvýhodňoval regiony čelící socioekonomickým problémům (jak tomu bylo například v Estonsku). Úsilí o dosažení konvergence si lze nicméně spojovat i se škálou podporovaných aktivit, které směřovaly spíše k zajištění základní infrastruktury (např. bezpečnosti dopravy, infrastruktura pro vzdělávání, sociální služby) a k ochraně životního prostředí (pozemkové úpravy, protipovodňová opatření).

**Obrázek 5: Území využívající v období 2014-2020 integrovaný nástroj CLLD**



Zdroj: Odbor regionální politiky MMR

#### **4.7.3 Ekonomická konkurenceschopnost**

Podporu poskytovanou prostřednictvím nástrojů ITI a IPRÚ v Česku můžeme chápat jako krok, jež vedl k větší podpoře tzv. pólů růstu, byť u některých menších nositelů typu Jihlavy či Karlových Varů to neplatí v takové míře. Podle Van der Zweta a kol. (2017) lze Česko zařadit do kategorie států, které uplatnily ITI v poměrně omezeném spektru měst (stejně jako například Polsko a Velká Británie) a zároveň byla průměrná alokace jedné strategie ITI relativně vysoká (v případě Česka přes 200 milionů Eur). Tyto argumenty svědčí o poměrně velkém důrazu kladeném na ekonomickou konkurenceschopnost.

Při implementaci politiky soudržnosti v období 2014-2020 se nezřídka objevovaly námitky měst zhruba v rozmezí 25-40 tisíc obyvatel (např. Vsetín, Tábor, Písek), které nejsou součástí metropolitních oblastí nesoucích nástroj ITI a jsou příliš velká pro nástroj CLLD. Tato kritika byla o to naléhavější, že v období 2007-2013 měla tato města vlastní nástroj - Integrované plány rozvoje měst, které sice byly zaměřené pouze na regeneraci bytových domů a veřejných prostranství, ale garantovaly jistý příslib finančních prostředků a zároveň určité rozhodovací pravomoci pro orgány těchto měst (Ministerstvo pro místní rozvoj 2011).

I na základě této diskuze byl ve Strategii regionálního rozvoje ČR 2021+ vytvořen samostatný strategický cíl zaměřený na tzv. regionální centra a jejich zázemí, který tuto kategorii měst pokrývá. V období 2021-2027 tedy výše zmíněná kategorie měst sice nebude mít vlastní integrovaný nástroj (pokud nebude součástí území využívajícího nástroj ITI), nicméně lze

předpokládat, že v některých případech bude při hodnocení projektů bodově zvýhodňována, či budou vyhlášeny specifické výzvy určené výhradně pro města v této kategorii.

#### **4.7.4 Koordinace politik**

Je jednoznačné, že implementace politiky soudržnosti v období 2014-2020 přispěla k významnému posílení územního zacílení a podpořila územní, vertikální i horizontální koordinaci plánování (Van der Zwet a kol. 2017; Nosek 2017).

#### **ÚZEMNÍ KOORDINACE**

Pro Česko nebyla implementace městských nástrojů v období 2014-2020 novinkou a navazovala na dřívější Integrované plány rozvoje měst. Jednoznačně novým přístupem však byla nutnost plánovat v intencích funkčních (metropolitních) regionů, tedy nikoliv pouze na úrovni katastrálních hranic měst. V terminologii interpretací územní soudržnosti se tedy jednalo o rozvoj územní koordinace.

Nutno podotknout, že spolupráci obcí v metropolitní oblasti lze vnímat s ohledem na vysoký počet obcí jako poměrně velkou výzvu, neboť metropolitní oblasti (vymezené pro účely implementace nástroje ITI) největších měst - Prahy a Brna – zahrnují v obou případech více než sto obcí. Někteří autoři pak za významnou komplikaci považují i „komunální egoismus“ (Maier 2003), který může být vzhledem k historické zkušenosti s násilným slučováním obcí v 70. letech chápán jako obava ze ztráty možnosti rozhodovat o vývoji vlastní obce. Z dosavadních zkušeností z metropolitní spolupráce lze vysledovat, že jednotlivými obcemi byl nástroj chápán spíše jako další dotační zdroj, než jako cesta k otevření diskuze nad stěžejními problémy v rámci metropolitní oblasti.

Vymezování funkčních regionů nebylo definováno centrální metodikou, ale bylo ponecháno na každém jádrovém městě. To vyústilo v poměrně různorodé přístupy, zatímco některá města vymezila spádové území dle reálných funkčních vztahů v území (např. Brněnská metropolitní oblast), u jiných působilo vymezení spíše účelově ve smyslu „čím menší území, tím větší alokace pro jádrové město“ (např. Zlínská a Mladoboleslavská aglomerace).

U všech vymezených metropolitních oblastí/aglomerací se nabízí otázka, nakolik je toto překlenutí administrativních hranic a snaha o plánování v celé metropolitní oblasti jen účelové (jako cesta k získání finanční alokace z evropských fondů) a nakolik se jedná o dlouhodobě udržitelný stav. Šetření provedené v případě Brněnské metropolitní oblasti (Šašinka, Kunc, Frantál, Dvořák 2019) ukazuje, že s rostoucí vzdáleností od jádrového města (Brna) klesá ochota spolupracovat v rámci metropolitní oblasti. Autoři (Šašinka a kol. 2019) také uvádí, že třetina z těch obcí, které jsou součástí Brněnské metropolitní oblasti je ochotna vzdát se části svých kompetencí ve prospěch vyšší (metropolitní) úrovně. Z toho usuzují, že doba „komunálního egoismu“ by mohla být postupem času alespoň trochu otupena.

Ještě o stupeň náročnější je implementace integrovaných strategií na úrovni metropolitních oblastí, které přesahují hranice krajů. To se v Česku týká dvou území - Hradecko-pardubické



aglomerace a Pražské metropolitní oblasti, přičemž zejména v případě Pražské metropolitní oblasti jde o dlouho diskutovaný problém koordinace rozvoje mezi hlavním městem Prahou a Středočeským krajem. Implementace nástroje ITI v Pražské metropolitní oblasti poukázala na častý nesoulad mezi nositelem strategie (hlavním městem Prahou) a Středočeským krajem, na jehož území se většina projektů v rámci ITI realizovala. V praxi pak Hlavní město Praha neslo zásadní odpovědnost za nástroj, který až na výjimky řešil projekty mimo jeho katastrální hranice, neboť drtivá většina projektů byla realizována ve Středočeském kraji.

Opora pro plánování ve funkčním území naráží také na limity zákona, který samosprávám dává pravomoci rozhodovat pouze o aktivitách na svém území. Legislativní řešení tohoto problému je tak naléhavým úkolem v rámci přípravy nového programového období.

### **VERTIKÁLNÍ KOORDINACE**

Za účelem koordinace územních aspektů politiky soudržnosti, byly v Česku pro období 2014-2020 zřízeny dva nové instituty – Národní stálá konference a regionální stálé konference. Národní stálá konference, jako platforma pro setkávání významných aktérů regionálního rozvoje a regionální stálé konference ustavené v každém kraji jako prostor pro setkávání regionálních aktérů regionálního rozvoje. Stejně jako u Národního dokumentu k územní dimenzi (viz kapitola 5) šlo patrně z velké části o snahu kompenzovat neexistenci regionálních operačních programů. Byť byl tento nástroj z počátku kritizován jako příliš formální a z jistého pohledu nadbytečný a neúčinný, postupně si získával důvěru a prohloubil vzájemnou diskuzi, informovanost a pracovní vazby aktérů centrálních institucí a subjektů v území. Jeho přínos lze spatřovat v možnosti diskutovat o aktuálních problémech regionálního rozvoje na poměrně široké platformě, za účasti jak národních, tak regionálních aktérů. Jedná se tedy o nástroj, který pomohl rozvinout vertikální koordinaci v rámci veřejné správy.

Regionální stálé konference byly ustaveny se záměrem formulovat požadavky krajských aktérů směrem k řídicím orgánům. Postupem času bylo možné identifikovat dva přístupy, kterými bylo s tímto nástrojem nakládáno. Některé kraje pojaly existenci této platformy jako možnost jak komunikovat nejen stanoviska směrem k národním orgánům, ale také jako nástroj pro koordinaci regionálního rozvoje v rámci daného kraje. Jiné kraje pojaly existenci nástroje spíše formálně, bez ambice jej využívat i pro jiné účely. Na jednáních této druhé skupiny krajů, často zaznívala kritika zrušení regionálních operačních programů a obecně skepse ke smyslu platformy jako takové. Lze se domnívat, že u druhé skupiny krajů šlo o důsledek určité frustrace způsobené pouze nepřímým ovlivňováním toku finančních prostředků, na rozdíl od období 2007-2013, kdy byly regionální rady zodpovědné za přerozdělování velké části alokace určené pro realizaci evropských fondů v Česku.

### **HORIZONTÁLNÍ KOORDINACE**

Pokud je horizontální koordinace interpretována i tak, že jde o cílené propojování výdajů z různých zdrojů a zaměření se na integrovaná řešení územních problémů, došlo i v tomto smyslu v období 2014-2020 k určitému posunu, který je také spojen s implementací integrovaných nástrojů (ITI, IPRÚ i CLLD). V případě ITI byl tento typ koordinace nařízenými

Evropské komise vyloženě vyžadován - v rámci ITI bylo nezbytným požadavkem kombinovat finanční zdroje z několika prioritních os z jednoho nebo více operačních programů. Tvorba integrovaných projektů ve smyslu kombinace několika témat (resp. finančních zdrojů) nicméně narážela na bariéry, jak na straně měst, tak na straně řídicích orgánů. V obou případech lze jako hlavní problém identifikovat rigiditu veřejné správy, pro niž je náročné koordinovat aktivity napříč odbory (města či měst), či napříč resorty (na úrovni státu).

Docházelo k situaci, kdy integrované projekty měst musely být vzhledem k odlišným zdrojům financování nebo odlišnému tematickému zaměření (projekt například spadl do dvou prioritních os operačních programů) předkládány jako dva (nebo více) dílčích projektů. Žadateli pak chyběla jistota schválení projektu jako celku. I pokud byl jeden z nich schválen (například fyzické vybudování zařízení pro určitou sociální službu), žadatel neměl jistotu, že bude schválen i projekt navazující (například finance na realizaci dané sociální služby), neboť systémy hodnocení projektů ze strany řídicích orgánů tento postup neumožňovaly. Problémem byly také odlišné harmonogramy vyhlášených výzev, které nemusely respektovat potřeby integrovaných projektů.

Na rigiditu veřejné správy narážela i nezkušenost s multioborovým plánováním a novými řešeními výzvami v území. V samosprávách často chyběl odbor/útvár, který by nové výzvy řešil, nebo si řešení nastavení kompetencí vyžádalo vznik nové organizace, kterému předcházely časově náročné procesy. To lze ilustrovat na příkladu Středočeského kraje, kde přípravu projektů v oblasti telematiky komplikovalo nejasné rozdělení zodpovědností na projektovou přípravu (Evaluation Advisory CE 2019). Tyto komplikace v konečném důsledku k tomu, že avizované projekty v oblasti telematiky nebyly financovány a byly přesunuty na jiné aktivity. Bariérou řešení časově i tematicky náročných projektů jsou pak u samospráv i změny politické reprezentace, a to jak v průběhu volebního období, tak zejména po komunálních volbách.

Tyto komplikace při naplňování integrovaných strategií v mnoha případech zavedly příčinu pro kritiku ze strany řídicích orgánů operačních programů, jejichž hlavním cílem je vyčerpání přidělené alokace ve stanoveném časovém rámci (tzv. pravidlo  $n+3$ , tj. nutnost vyčerpat alokaci v případě programového období 2014-2020 do roku 2023). Komplikace při implementaci integrovaných strategií, které mají určitou částku zajištěnou, tak v několika případech přispěla ke zhoršené vyjednávací pozici o budoucí podobě integrovaných nástrojů a obecně územně-specifických přístupů v období 2021+.

Na úrovni operačních programů měl být soulad s územními cíli či cíli regionální politiky, zajišťován prostřednictvím Národního dokumentu k územní dimenzi (Ministerstvo pro místní rozvoj 2014). Tento dokument, jeho dopady a vnímání jsou vysvětleny v kapitole 5.

## 4.8 Dílčí závěry

Barca, McCann a Rodríguez-Pose (2012) tvrdí, že implementace regionální politiky se po desetiletí nezměnila, a to i přes změny v teorii a empirické analýzy. Provedený výzkum nicméně svědčí o tom, že v rámci implementace Evropských strukturálních a investičních fondů v období 2014-2020 došlo ve srovnání s předchozím obdobím k posunům, které jsou v souladu s tzv. “Novým paradigmatem regionální politiky” tak, jak jej definuje OECD (2009).

S ohledem na polemiku vedenou v teoretické části, tj. dilema mezi územně-specifickou (place-based) a územně-neutrální (place-neutral) politikou, lze však spekulovat, zda například státy, které ve větší míře koncentrují finanční prostředky do růstových pólů, se tímto krokem vědomě hlásí spíše k principům definovaným Světovou Bankou (2009).

Je nicméně nutné připomenout, že přestože měly státy v období 2014-2020 volnost při uchopení územního rozměru intervencí, pravidla stanovená EK do určité míry naváděla jednotlivé státy k určitému nastavení implementace. Například nástroj CLLD je zpravidla chápán jako nástroj sloužící k socioekonomické konvergenci, zatímco nástroj ITI (a i pravidlo minimálního podílu 5 % z ERDF na udržitelný městský rozvoj) spíše navádělo k podpoře největších a zpravidla ekonomicky nejsilnějších měst.

Vzhledem k využití obou integrovaných nástrojů (CLLD a ITI) dochází k většímu důrazu na koordinaci aktivit v území, a to ve smyslu vertikálním, horizontálním i územním. Především rozvoj územní koordinace je prvek, který může mít pozitivní efekty především ve státech střední a východní Evropy, kde jsou kooperační mechanismy méně rozvinuté, než ve státech západní Evropy (Van der Zwet a kol. 2014). Obdobné implikace jako v českém prostředí (viz kapitola 4.7) lze v tomto směru najít například také v Polsku, které lze ilustrovat na zlepšené spolupráci na úrovni souměstí Gdansk-Gdynia-Sopoty nebo ve Varmijsko-Mazurském vojvodství mezi Olsztynem a okolními obcemi (Ferry a kol. 2018).

Zároveň je vskříteba podotknout, že jak v českém prostředí, tak ve (středo)evropském kontextu teprve další roky přinesou odpověď na otázku, nakolik je tato zlepšená koordinace jednorázová, daná motivací přístupu ke značným finančním zdrojům, a nakolik bude mít trvalý charakter. Ferry a kol. (2018) na příkladu výše zmiňovaného Varmijsko-Mazurského vojvodství uvádějí, že jádrové město Olsztyn začalo s okolními obcemi jednat o spolupráci až ve chvíli příslibu finančních prostředků na realizaci společné strategie.

Jako pozitivní lze vnímat i důraz na formulování cílů rozvoje prostřednictvím strategického dokumentu (města, místní akční skupiny atd.), byť v některých státech (např. Velká Británie), jsou například nástroje ITI používány čistě jako technický nástroj, bez opory ve strategickém dokumentu.

Určité riziko ve formulování rozvojových cílů „odspodu“ spatřuje například Avdikos a Chardas (2016), kteří uvádějí, že tento komunitní způsob předpokládá silnou roli sociálního kapitálu a schopnost dosahovat v územích shody mezi všemi významnými aktéry. Může ale docházet k vytváření „lokálních hegemonů“ (Avdikos, Chardas 2016; vlastní předklad, s. 111), v podobě

seskupení lokálních politiků a podnikatelů, kteří prosazují své ekonomické zájmy na úkor například menšin či znevýhodněných skupin obyvatelstva, které nemají přístup k rozhodovacím procesům. Toto riziko může být podle autorů ještě posíleno existencí „imaginárních entit“ (Avdikos, Chardas 2016; vlastní překlad s. 111) typu funkčního regionu, v nichž ztrácí své místo tradiční regionální či místní samosprávy a jsou vytvářeny nové zájmové struktury.

Z jiného úhlu pohledu, než jak byly členské státy EU kategorizovány v této práci, je do jednotlivých kategorií řadí podle počtu strategií ITI a objemem vynaložených finančních prostředků v absolutních i relativních hodnotách Van der Zwet a kol. (2014). Tito autoři vytvářejí čtyři kategorie: (i) státy s malou alokací na ITI a malým množstvím strategií (např. Nizozemsko, Belgie), (ii) státy s vysokou alokací na ITI a malým množstvím strategií (např. Česko, Slovensko, Velká Británie), (iii) státy s malou alokací na ITI a velkým počtem strategií (např. Bulharsko, Irsko a (iv) státy s velkou alokací na ITI a velkým množstvím strategií (např. Německo, Francie, Itálie).

V případě integrovaného nástroje ITI nebyl zřejmý žádný vzorec ve smyslu odlišného přístupu ve státech západní a východní Evropy, (potažmo mezi starými a novými členskými státy EU). Zejména u větších členských států není jednoznačné, která interpretace převažuje. Například v Německu implementují ITI dva federální státy. Bádensko-Württembersko zaměřuje podporu na inovativní kapacity ve funkčním urbánním prostoru. Na druhou stranu Šlesvicko-Holštýnsko podporuje západní pobřeží, což je periferní region se slabými dopravními vazbami a silnou závislostí na zemědělství a turismu.

Obecně je obtížné zařadit velké státy do jedné z kategorií, což je úzce spojeno se silnější rolí regionů v těchto státech, což jim umožňuje zvolit si své vlastní priority.

Jediným tématem, kde je západovýchodní gradient patrný, je politika směřující k boji s chudobou a sociálním vyloučením. Zatímco staré členské státy mají tendenci více se zaměřovat na městskou chudobu, nové členské státy spíše podporují periferní regiony mimo jádrová urbánní centra. Odlišné nastavení těchto politik zjevně reflektuje odlišné socioekonomické podmínky v jednotlivých členských státech. Zatímco ve starých členských státech je vyšší míra nezaměstnanosti znakem spíše velkých měst než venkovských oblastí, v nových členských státech je tomu spíše naopak (European Urban Knowledge Network 2014).

## 5. Územně-specifické přístupy a role nástroje Territorial Impact Assessment

Zatímco předchozí kapitola byla zaměřena především na identifikaci převažujících interpretací územní soudržnosti (která je v této práci chápána jako cíl regionálních politik) v kontextu politiky soudržnosti 2014-2020, v této kapitole bude pozornost věnována způsobům, jakým jednotlivé státy nastavují územně-specifickou politiku (pokud ji nastavují), resp. zohledňují územní specifika v rámci realizace veřejných politik. Specifická pozornost bude věnována tomu, zda některé státy uplatňují některou ze známých verzí TIA tak, jak byly naznačeny v teoretické části práce.

V teoretické části práce byly představeny dominantní metodické přístupy stojící za nástrojem TIA, a to zejména ty, vytvořené v rámci programu ESPON. Nástroj vytvořený na evropské úrovni nicméně nemůže zcela postihnout všechna specifika na národní, regionální či lokální úrovni. Proto by TIA na evropské úrovni měla být následována jejími národními protějšky (Zonneveld, Waterhout 2009). Nicméně podle Medeirosa (2017) není v žádném členském státě EU povinně ukotvena a metodiku TIA pak dokonce označuje za “experiment EU”.

V rámci výše popisovaného nástroje EATIA vytvořeného v rámci programu ESPON byly učiněny některé kroky zaměřené na diseminaci základních principů tohoto nástroje do jednotlivých členských států EU, to se týkalo Slovinska, Portugalska a Velké Británie (Fischer a kol. 2015). Jeden ze závěrů snah o rozšíření využívání TIA ve jmenovaných členských zemích bylo zjištění, že TIA je dostatečně flexibilní koncept na to, aby byl implementován do států s odlišnými tradicemi v realizaci veřejných politik (Fischer a kol. 2015).

Je nicméně zřejmé, že existuje řada faktorů, včetně systému vládnutí, administrativní kultury a charakteru politického vedení, které ovlivňují způsob, jakým je hodnocení dopadu včetně TIA implementováno (Meuleman 2015). Autor naznačuje, že vládní přístupy se mohou lišit – např. mohou být více tržně orientované v anglosaských zemích, více zaměřené na síť v severovýchodní Evropě a více hierarchické v jižní, střední a východní Evropě. Každý systém s sebou nese určité slabiny, které Meuleman (2015) spatřuje u tržně orientovaného modelu především v přílišném důrazu na efektivitu, u síťového modelu zejména v riziku ztráty zaměření na cíl a v hierarchickém modelu v přílišné rigiditě.

Historický vliv systému vládnutí a administrativní kultury lze ilustrovat na způsobu implementace TIA, resp. nástrojů, které principy TIA připomínají, v Rakousku a v Německu. Způsob, jakým jsou zde používané nástroje implementovány, je silně ovlivněn skutečností, že kompetence jsou v německy mluvících zemích jednoznačně rozděleny mezi odlišné hierarchické úrovně (Tosics, Szemző, Illés, Gerheis, Lalenis, Kalergis 2010) - to platí i pro prostorové plánování. Podle Tosicse a kol. (2010) z federálního uspořádání německy mluvících zemí plyne silná regionální úroveň plánování. To je patrné i v Rakousku, kde jsou za prostorové plánování zodpovědné federální státy, přičemž stát nehraje při uplatňování TIA významnou roli. V Rakousku tak existuje devět odlišných plánovacích tradic (Dallhammer 2016).

## 5.1 Metodický postup

Rovněž analýza nástrojů pro hodnocení územního dopadu je založena na analýze relevantních dokumentů vytvořených v jednotlivých členských státech EU v oblasti evaluace veřejných politik a TIA. Na rozdíl od Dohod o partnerství, které byly hlavním zdrojem informací pro zjištění převažující interpretace politiky soudržnosti (viz kapitola 4.1) neexistuje v případě územně-specifických přístupů, resp. aplikace nástroje TIA ucelený zdroj informací, z něhož by bylo možné čerpat. Drtivá většina akademických prací se věnuje aplikaci TIA na evropské úrovni, nicméně využití tohoto nástroje v národním kontextu není věnována významnější pozornost.

Stejně jako v případě analýzy Dohod o partnerství byly i zde informace získávány i formou emailové komunikace s experty, kteří se metodice TIA dlouhodobě věnují (např. E. Dallhamer v Rakousku, E. Medeiros v Portugalsku, či M. Golobič a N. Marot ve Slovinsku).

Významná část práce je věnována Česku, resp. zdejším snahám o územně-specifický přístup a implementaci nástroje TIA. V těchto pasážích čerpám (stejně jako v předchozí kapitole) převážně z poznatků získaných při mém působení na Odboru regionální politiky MMR, který byl mimo jiné certifikačním orgánem dvou metodik v letech 2015 a 2016 vytvořených za účelem hodnocení územního dopadu změny významného zaměstnavatele, resp. hodnocení územního dopadu projektů/intervencí.

V rámci svého působení na MMR jsem měl rovněž možnost zúčastnit se v březnu 2017 expertního workshopu k hodnocení TIA v oblasti evropské direktivy směřující k čisté mobilitě, z čehož částečně čerpám při popisu nástroje TIA Quick Check Tool. V případě případové studie Litoměřice pak čerpám ze svého působení v Mezinárodním poradenském centru obcí, které nástroj hodnocení územního dopadu v Litoměřicích zavádělo.

MMR je rovněž orgánem zodpovědným za přípravu a následně vyhodnocení Národního dokumentu k územní dimenzi (NDÚD), který lze chápat jako nástroj, který má za cíl intervenovat do sektorových strategií takovým způsobem, aby zohledňovaly specifika jednotlivých typů území. I v tomto případě čerpám převážně z řady pracovních jednání, které byly k implementaci NDÚD realizovány, resp. ze svého členství v Pracovní skupině pro hodnocení rizik na MMR, která se průběžně zabývala plněním NDÚD.

## 5.2 Územně-specifické přístupy v evropském kontextu

Na úvod této kapitoly je nutné zmínit, že v zásadě neexistuje ucelená akademická práce, která by se tématu uplatnění TIA v evropském srovnání zabývala a dostupné informace jsou spíše kusé a zaměřují se na nástroje TIA navrhované z evropské úrovně. V tomto smyslu lze tedy souhlasit s Medeirosem (2017) a jeho vnímáním TIA jako evropského experimentu, podle kterého je akademická diskuze o TIA vedena takřka výhradně na úrovni nástrojů navrhovaných v rámci programu ESPON.

Provedená analýza ukázala, že členské státy EU uplatňují různé techniky pro zajištění, že sektorové (neregionální) intervence jsou v souladu s cíli regionální politiky, bez ohledu na to, jak jsou tyto cíle definovány. V zásadě lze v členských státech EU<sup>7</sup> rozlišit čtyři přístupy při uplatňování hodnocení územního dopadu politik či velkých projektů. Základní charakteristiky každého z těchto přístupů jsou shrnuty v kapitolách níže a pro přehlednost jsou znázorněny i v Tabulce 5 a na Obrázku 6.

Největší tradice hodnocení územního dopadu lze vysledovat v německy mluvících zemích, které své nástroje, které lze označit jako TIA, uplatňují jak pro hodnocení dopadů velkých projektů, tak pro hodnocení územního dopadu politik (kapitola 5.2.1). Druhým způsobem je zohlednění cílů regionální politiky definovaných strategickým dokumentem (zpravidla Strategií regionálního rozvoje) v rámci sektorových strategií – některé státy uplatňují nástroje zaručující soulad těchto dvou typů dokumentů (kapitola 5.2.2). Třetí cestou zohlednění územních specifik je využívání jiných nástrojů než TIA, které však v sobě mají určité aspekty územního hodnocení rovněž zakomponovány. Zpravidla jsou takto „vylepšovány“ standardně používané nástroje typu EIA, SEA nebo RIA (kapitola 5.2.3). Do poslední kategorie lze zařadit státy, které nástroje v principu připomínající TIA uplatňují ad-hoc v případě potřeby (kapitola 5.2.4).

Některé členské státy využívají více cest/nástrojů jak zohlednit územní specifika, zařazení určitého státu do jedné kategorie tak nevylučuje jeho podchycení i v jiné kategorii. To se týká například Polska, kde je zřejmé, že je sledován soulad se Strategií regionálního rozvoje a zároveň je TIA v případě potřeby využívána ad-hoc.

### **5.2.1 TIA jako tradiční nástroj v německy mluvících zemích**

Nástroje podobné k TIA jsou tradičně uplatňovány zejména v německy mluvících zemích. Zonneveld a Waterhout (2009) uvádí, že v Rakousku a Švýcarsku<sup>8</sup> je TIA ukotvena přímo v legislativě a je zaměřena na vyhodnocení potenciálních (tj. ex-ante) územních dopadů v souvislosti s konkrétními projekty, které mají fyzický dopad do prostředí.

V Rakousku lze počátky využívání nástroje označovaného pod názvem Raumverträglichkeitsprüfung (RVP) najít již v roce 1959, tedy dříve, než byl uveden jiný nástroj - Environmental Impact Assessment (Healy 2001). V rakouském prostředí přitom TIA nabývá řady podob a využívá se na úrovni strategické (pro hodnocení politik či strategických dokumentů) i na úrovni projektové (Ricica, Voigt 1998).

Dallhammer (2016) v rozporu s informacemi o legislativním ukotvení TIA uvádí, že většina spolkových zemí provádí RVP na dobrovolné bázi, přičemž standardně je tato procedura používána pouze v Korutanech, Dolních Rakousech, Horních Rakousech a ve Vídni (zde

---

<sup>7</sup> Do analýzy bylo zařazeno i Švýcarsko či Nový Zéland, a to i vzhledem k dokreslení vazeb mezi státy s obdobnou plánovací tradicí - zejména Rakousko a Německo v případě Švýcarska a Velkou Británií v případě Nového Zélandu.

<sup>8</sup> Jiné zdroje nicméně toto tvrzení v případě Švýcarska vyvrací (např. Bundesamt für Raumentwicklung 2005).

primárně pro účely rozvoje dopravní infrastruktury). Jako hlavní oblasti, které jsou při realizaci RVP sledovány pak Dallhammer (2016) zmiňuje prostorové využití území, regionální ekonomiku a životní prostředí.

V Německu je používán nástroj označovaný jako “Raumordnungsverfahren”, který lze zařadit do kategorie nástrojů prostorového plánování. Tímto nástrojem jsou posuzovány plánované politiky i projekty (zejména ty velké, typu železniční infrastruktury nebo velkých obchodních center), které jsou posuzovány z pohledu cílů strategických dokumentů zaměřených na rozvoj území (Othengrafen, Cornett 2013). V této souvislosti Othengrafen a Cornett (2013) dodávají, že přidaná hodnota konceptu územní soudržnosti nespočívá v Německu ve zlepšení koordinace politik, neboť tento proces je již dlouhodobě zajišťován výše popsáním mechanismem.

### **5.2.2 Zohlednění územních priorit v rámci sektorových a regionálních strategií**

Do této kategorie spadají státy, které zavedly určité mechanismy, které by měly napomáhat zohledňování priorit strategických dokumentů v oblasti územního a strategického plánování, ať už na národní nebo na regionální a lokální úrovni.

Tento postup je patrný v Irsku, kde je vyhodnocován soulad lokálních a regionálních strategií s irskou National Spatial Strategy, přičemž podle šetření provedeného ESPON (Hague 2010) má tento proces v sobě zakomponovány prvky TIA. V této zemi se přitom jedná o určitý posun, neboť v předchozím období bylo ve strategiích nižších územních celků vyžadováno pouze velmi obecné deklarování souladu s National Spatial Strategy. Tento postup je spojen s přijetím Regional Planning Guidelines v roce 2004, jejichž hlavním cílem bylo propojit národní strategické dokumenty v oblasti územního a regionálního plánování s plánovacím procesem na úrovni jednotlivých hrabství (Odbor bytové politiky a místní samosprávy Irska 2010).

Spíše obecné formulace vykazuje švýcarská Strategie udržitelného rozvoje 2016-2019, v níž je definováno, že je implementována mezioborovým týmem, což by mělo přispět k zohlednění principů udržitelného rozvoje do sektorových politik. V Estonsku by měl být sledován soulad nově připravovaných strategických dokumentů a dotačních titulů s estonskou Strategií regionálního rozvoje 2014-2020 (Ministerstvo pro místní rozvoj 2018a). Obdobné formulace v tom smyslu, že je potřeba zohledňovat územní specifika v sektorových politikách obsahuje i polská Strategie regionálního rozvoje.

V Polsku je systém stěžejních strategických dokumentů nastaven tak, že jsou vytvořeny dvě zastřešující koncepce - Dlouhodobá národní rozvojová strategie do roku 2030 a Střednědobá národní rozvojová strategie do roku 2030 – které stanovují základní směry směřování socioekonomického vývoje. Z těchto obecných rozvojových dokumentů vychází osm sektorových strategických dokumentů (např. v oblasti podpory inovací nebo rozvoje dopravní infrastruktury). Do těchto strategií vstupují dva základní dokumenty „územního charakteru“ – jeden v oblasti územního plánování (obdobu české Politiky územního rozvoje) a jedna v oblasti regionálního rozvoje (Strategie regionálního rozvoje). Za účelem zajištění jednoznačné provazby mezi „územními“ a „sektorovými“ dokumenty byl vytvořen podklad nazvaný



„Územní dimenze sektorových dokumentů“, který definuje očekávaný územní rozměr sektorových dokumentů (Szlachta, Zaucha, Komornicki 2017).

V souvislosti s výše uváděnými příklady států spadajících do této kategorie je třeba zmínit, že i v Česku je Zákonem o podpoře regionálního rozvoje stanoveno, že strategie rozvoje krajů musí být v souladu s národní Strategií regionálního rozvoje. To však vzhledem ke zpravidla velké obecnosti tohoto typu dokumentu znamenalo opravdu jen formální požadavek, který nebylo obtížné naplnit.

### **5.2.3 TIA ve smyslu obohacení standardně používaných nástrojů**

Další přístup spočívá v obohacení standardně používaných nástrojů pro vyhodnocení (např. EIA, SEA, RIA nebo tzv. rural proofing ve Velké Británii – viz níže) o územní aspekty. Tento přístup je uplatňován ve Finsku, Belgii, Dánsku či Velké Británii.

Finská EIA je zaměřena nejen na vyhodnocení dopadů na lidské zdraví a environmentální aspekty (půda, voda, vzduch, klima), ale rovněž na dopad na urbánní strukturu, krajinu a přírodní dědictví (Ministerstvo životního prostředí Finské republiky 2009). Obdobně přistupuje k vyhodnocení Valonsko, kde je EIA rovněž upravena tak, aby obsahovala aspekty TIA (Hague 2010; Böhme, Lürer 2017).

Ve Spojeném království je uplatňován specifický typ hodnocení dopadu nazývaný “rural proofing”, tedy hodnocení dopadu politiky na rozvoj venkova. Zaveden byl v roce 2000 v Anglii. Zpravidla se jedná o “checklist”, který obsahuje otázky zaměřené na to, jakým způsobem byly při vládních aktivitách zohledněny specifické potřeby venkova (European Network for Rural Development 2017).

Obdobný koncept rovněž označovaný jako “rural proofing” byl v posledních letech aplikován také na Novém Zélandu, kde je rozdělen do sedmi kroků tak, aby sloužil jako návod pro tvůrce veřejných politik. Tento postup svým způsobem částečně připomíná nástroj TIA Quick Check Tool, byť nepracuje s indikátory a nepředpokládá ani hodnocení formou expertního panelu. Zapojení zástupců venkovských komunit je nicméně jedním z kroků prováděných v rámci celé procedury (Úřad Ministra pro venkovské komunity Nového Zélandu 2018).

### **5.2.4 Ad-hoc využívání TIA**

Poslední přístup je založen na ad-hoc využívání TIA při vyhodnocení územních dopadů velkých projektů, případně evropských směrnic a politik. Jedná se tedy o situaci, kdy TIA není standardně využívána, v mimořádných případech je však implementována jako nástroj komplexního hodnocení dopadů určité intervence. Tento přístup bylo možné v posledních letech vysledovat zejména v Nizozemsku. Ve Velké Británii se pak ozývaly hlasy po uplatnění TIA v souvislosti s Brexitem.

V Nizozemsku není TIA standardně uplatňována, používána je spíše cost-benefit analýza - existují nicméně snahy o zahrnutí sociální dimenze (Evers 2011). TIA však byla využita pro vyhodnocení potenciálních dopadů některých evropských politik na území Nizozemska.

Nizozemské Ministerstvo bydlení, prostorového plánování a životního prostředí zadalo Agentuře pro vyhodnocení environmentálních dopadů vypracovat TIA jako reakci na zavedení Evropské politiky územní soudržnosti a energeticko-klimatického balíčku. Evers (2011) uvádí, že vzhledem k velmi rozdílnému předmětu posuzování jsou zpracované studie velmi odlišné z pohledu použité metodiky i získaných závěrů. TIA využitá pro účely hodnocení Evropské politiky územní soudržnosti byla výrazně ovlivněna faktem, že pojem územní soudržnost není jednoznačně definován. Na druhou stranu, energeticko-klimatický balíček má jednoznačně definované cíle a snahou procesu TIA tak bylo nalézt kroky, které by pomohly naplnit stanovené cíle.

Fischer a Sykes (2017) volali po vytvoření ad-hoc hodnocení dopadu v případě odchodu Velké Británie z EU, přičemž poukazovali na to, že žádné sofistikované hodnocení dopadu do té doby vytvořeno nebylo. V této souvislosti výslovně doporučují využití TIA. Fischer a Sykes (2017) i Morgan (2017) přitom předpokládají, že Brexit bude mít významně odlišné regionální dopady a to i s ohledem na způsob provádění regionální politiky. Morgan (2017) tvrdí, že zatímco politika soudržnosti je vepsána do “ Bruselské DNA”, v “londýnské DNA” není, tím spíše pokud jde o konzervativní vedení. Z pohledu výše podpory jsou potenciálně nejvíce postiženými regiony západní Wales a jihozápadní Anglie (Morgan 2017).

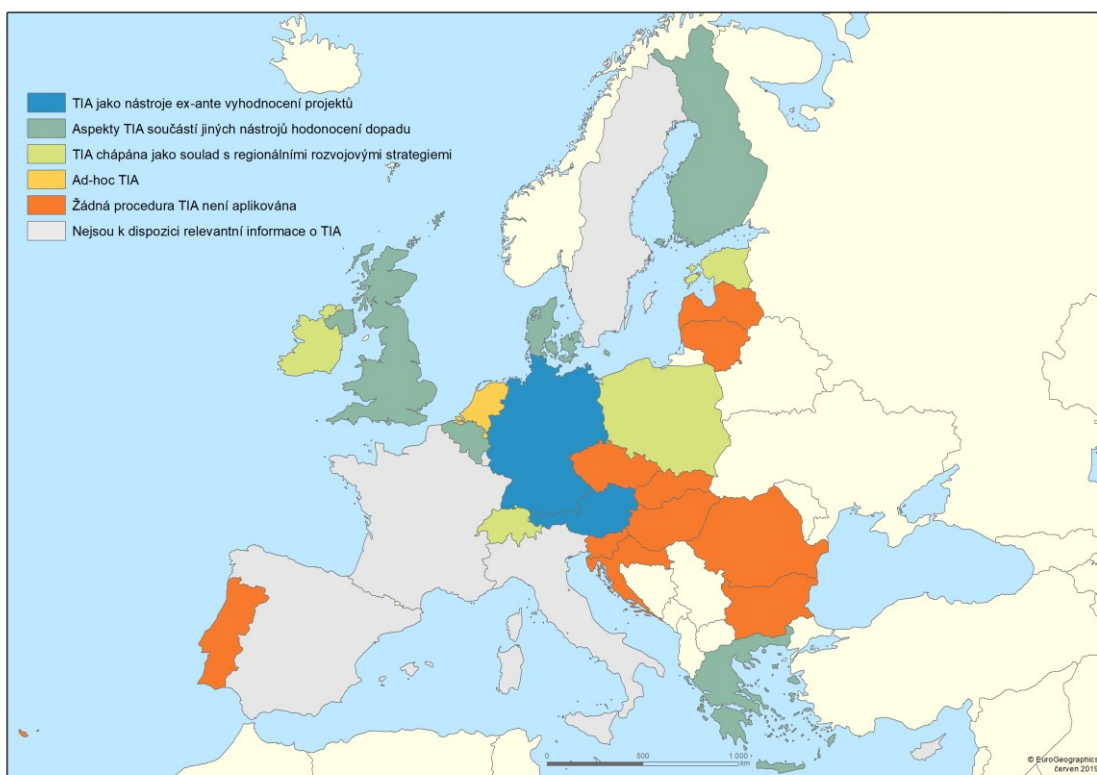
Ad-hoc evaluační techniky jsou uplatňovány v řadě jiných států, a to například v Polsku (pro velké projekty) a v Česku nebo Litvě (po implementaci programového období EU). V těchto případech však používané nástroje zpravidla nemají povahu TIA, byť v nich lze vysledovat určitý územní aspekt. Jako příklad lze využít ex-post evaluace realizované v Česku, které jsou zaměřeny na hodnocení dopadů evropských fondů například v oblasti výzkumu a vývoje (Ministerstvo pro místní rozvoj 2018b). Tyto evaluace zpravidla hodnotí celkovou úspěšnost vynaložených finančních prostředků a jako jeden z aspektů hodnotí například i přínosy pro rozvoj regionální vědecko-výzkumné infrastruktury. Samotné pojetí ex-post však implikuje, že se nejedná o TIA v pravém smyslu slova.

**Tabulka 5: Uplatnění nástroje TIA v členských státech EU (a Švýcarsku)**

<b>Použitý typ TIA</b>	<b>Popis</b>	<b>Státy</b>
TIA jako tradiční nástroj v německy mluvících zemích	TIA využívána extenzivně pro ex-ante hodnocení dopadu velkých infrastrukturních projektů	Rakousko, Německo
Aspekty TIA součástí EIA, a/nebo SEA, a/nebo RIA, a/nebo CBA	Územní aspekty více či méně zakomponovány do existujících evaluačních technik	Belgie, Finsko, Řecko, Dánsko, Velká Británie
TIA chápána jako soulad s regionálními rozvojovými strategiemi	Politiky/plány/strategie porovnávány s regionálními rozvojovými strategiemi	Estonsko, Irsko, Švýcarsko, Německo, Polsko
Ad-hoc TIA	TIA využita v případě potřeby; například před implementací evropské směrnice do národního kontextu	Nizozemsko
Žádná procedura TIA není aplikována	Zejména státy střední a východní Evropy deklarují, že nepoužívají nástroj typu TIA	Slovensko, Slovinsko, Maďarsko, Litva, Lotyšsko, Rumunsko, Bulharsko, Chorvatsko, Česko, Portugalsko
Nenalezeny relevantní informace	Během výzkumu nebyly v sedmi členských státech EU nalezeny relevantní informace týkající se uplatnění TIA	Švédsko, Malta, Kypr, Španělsko, Itálie, Francie, Lucembursko

Zdroj: Vlastní zpracování

**Obrázek 6: Pojetí TIA v členských státech EU (a Švýcarsku)**



Zdroj: Vlastní zpracování

### 5.2.5 Dílčí závěry

Z provedené analýzy vyplývá, že využití TIA nebo obdobných nástrojů není dosud v evropském prostoru příliš rozšířené. Nicméně podle některých studií (např. Dabrowski 2012; Raagmaa, Stead 2015) postupně dochází k evropeizaci veřejných politik ve střední a východní Evropě, a to zejména v oblastech prostorového plánování a regionální politiky. To je patrné například i z analýzy Dohod o partnerství uzavřených mezi členskými státy a Evropskou komisí (viz kapitola 4; resp. Nosek 2017).

Pozice (prostorového) plánování ve střední a východní Evropě byla v 90. letech obtížná, a to zejména proto, že jakékoliv plánování bylo jak tvůrci politik, tak laickou veřejností spojováno s předchozím režimem (Raagmaa, Stead 2015). Je zřejmé, že členství v EU vede členské státy k přijetí změn v oblasti strategického plánování (Dabrowski 2012), včetně aplikace sofistikovanějších metod pro hodnocení dopadu. Lze tedy očekávat, že určitý způsob mapování územního dopadu bude v blízké budoucnosti zakotven do procesu prostorového plánování.

Některé státy střední a východní Evropy již deklarovaly plán na aplikaci územního dopadu v příštích letech. To je příklad Rumunska, které plánuje přijmout metodiku na hodnocení územního dopadu sektorových politik v příštích letech v souvislosti s dokončením Územní rozvojové strategie (Ministerstvo pro místní rozvoj 2018a).

Je také pozoruhodné, že některé členské státy EU, jejichž akademická pracoviště byla hlavními představiteli snah o vývoj metodik TIA, tento nástroj v podstatě nepoužívají. To se týká například Portugalska, jehož (ne)využívání TIA analyzoval Medeiros (2015), autor řady studií, které se tomuto tématu věnují (např. Medeiros 2014, 2015, 2017). Medeiros (2015) uvádí, že v Portugalsku jsou sice využívány nástroje typu SEA a EIA, ale potřeba TIA není zmiňována ani v národních strategických dokumentech zaměřených na oblast regionálního rozvoje. Autor dokonce navrhuje, aby TIA nahradila v Portugalsku doposud aplikované nástroje, to se však nejeví jako příliš realistický návrh s ohledem na to, že jak EIA, tak SEA vyplývají z evropské legislativy.

Obdobná situace je ve Slovinsku, na jehož energetické politice testovaly Golobič a Marot (2011) uplatnění metodiky TIA. Podle obou autorek nicméně tyto akademické práce nevyústily v širší využití TIA slovinským veřejným sektorem (Golobič, Marot 2015).

U některých států, u nichž nebyly získány relevantní informace, lze spekulovat, nakolik to lze považovat za doklad toho, že se tyto státy nepokouší o územně specifický přístup. Takový závěr by byl zřejmě předčasný. Například Švédsko je známo jako jedna ze zemí, která aktivně pracuje s územními implikacemi sektorových politik a široká regionální politika (broad regional policy) je termín, který se i ve švédských akademických pracích v oblasti regionálního rozvoje objevuje poměrně často (např. Lind 2013).

Nástrojem pro korigování regionálních disparit disponuje také Španělsko. Jak již bylo zmíněno výše, rovnost příležitostí mezi regiony je dokonce součástí španělské ústavy (Bachtler 2001). Španělská ústava také předjímá vznik Meziregionálního kompenzačního fondu, který by měl zmírňovat rozdíly mezi regiony. Nejedná se tedy o územně-specifický přístup nebo o TIA, jejichž princip spočívá v upravení designu sektorových politik tak, aby reflektovaly specifika regionů, ale o korekční mechanismus „napravující“ disparity způsobené odlišnými výchozími podmínkami regionů a dopady veřejných politik. Tento fond byl nicméně ustanoven primárně jako jeden z nástrojů v době přechodu od Frankovy diktatury k demokracii na počátku 80. let a v současné době je ve srovnání s evropskými fondy spíše doplňkovým nástrojem (Gillespie, Gray 2015).

Lze se domnívat, že neuplatňování územně-specifického přístupu nebo TIA ve Španělsku, ale například i v Itálii a Francii může být způsobeno velkým počtem regionálních operačních programů v těchto státech<sup>9</sup>. Mají-li regiony k dispozici vlastní finanční zdroje pro provádění politiky soudržnosti, existuje nutně i menší tlak na centrální státní správu realizovat územně citlivé politiky, které by zohledňovaly specifika a potřeby regionů. Tuto tezi by potvrzoval i vývoj debaty o územní dimenzi v českém prostředí, která začala být výrazně živější v období 2014-2020, tj. v období po zrušení regionálních operačních programů.

---

<sup>9</sup> Ve Španělsku je v období 2014-2020 implementováno 38 regionálních operačních programů – pro každý z 19 regionů, jeden operační program financovaný z ERDF a jeden financovaný z ESF – v Itálii pak 21 regionálních operačních programů. Ve Francii je prostřednictvím regionálních operačních programů distribuováno méně než 80 % celkové alokace.

## 5.3 Územně-specifické přístupy v Česku - aktuální stav a budoucí výzvy

### 5.3.1 Úroveň politik

Česko patří mezi země, kde doposud nebyla TIA systematicky využívána<sup>10</sup>. Zároveň je však možno říci, že diskuze o územní dimenzi v rámci sektorových politik je v české akademické i decizní sféře dlouhodobě živá, a to zejména v souvislosti s implementací Evropských strukturálních a investičních fondů (ESIF). (Blažek, Macešková 2010; Macešková 2009; Ministerstvo pro místní rozvoj 2014) To není překvapivé, především s ohledem na dříve uvedený stoupající podíl ESIF na kapitálových výdajích státu.

Zhodnotíme-li územní rozměr implementace politiky soudržnosti v prvních dvou programových obdobích po vstupu Česka do EU (tedy 2004-2006 a 2007-2013) je zřejmé, že jako stěžejní územní prvek byla vnímána existence regionálních operačních programů (v období 2007-2013) a také integrovaných plánů rozvoje měst - ty byly ale tematicky úzce zaměřeny pouze na zlepšení situace v problémových sídlištích, případně na projekty v oblasti sociálního začleňování (Ministerstvo pro místní rozvoj 2011).

V návaznosti na vlivné studie (Barca 2009; OECD 2009) a zahrnutí územní soudržnosti jako explicitního cíle EU v roce 2009, došlo ke znatelnému posunu v uchopení územních témat i v českém prostředí, kde se pro zohlednění specifík různých typů území vžil pojem “územní dimenze”. Tento termín je v období 2014-2020 používán někdy až excesivně a i v české diskuzi je patrné, že jsou mu přikládány odlišné významy v závislosti tom, kdo jej používá a co prosazuje.

V českém prostředí byl prvním dokumentem definujícím ex-ante předpokládanou územní dimenzi v rámci ESIF Národní dokument k územní dimenzi (NDÚD; Ministerstvo pro místní rozvoj 2014) vytvořený pro účely implementace operačních programů v období 2014-2020. Svým způsobem se patrně jednalo o ambici Ministerstva pro místní rozvoj kompenzovat neexistenci regionálních operačních programů a deklarovat zájem na silném územním rozměru realizovaných intervencí.

Tento dokument definoval na úrovni specifických cílů operačních programů, zda je u nich očekávána územní dimenze, případně jaká - přehled operačních programů a základní informace o respektování územních specifík je uveden v Tabulce 6. Sloupec “Míra zohlednění územních specifík” je pokusem o autorovo subjektivní a alespoň rámcové hodnocení založené na informacích uvedených v Národním dokumentu k územní dimenzi.

---

<sup>10</sup> Zajímavou výjimkou je práce Novosáka, Hájka, Severové, Spiesové a Novosákové (2018), kteří se zabývali dopady politiky soudržnosti v Česku, a to prostřednictvím metodiky TEQUILA využívající kvantitativní modely.

**Tabulka 6: Uplatnění územní dimenze v jednotlivých operačních programech v období 2014-2020**

Operační program	Míra zohlednění územních specifik	Popis zohlednění územních specifik v operačním programu
Integrovaný regionální operační program	Vysoká	Některé výzvy určeny výhradně pro nějaký typ regionů (např. regiony se sociálně vyloučenou lokalitou). V některých sférách alokace rozděleny dle potřeb regionů/krajů.
Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost	Vysoká	Žadatelé z regionů s vyšší mírou nezaměstnanosti nebo z ekonomicky slabých regionů jsou bonifikováni.
Doprava	Střední	Podporovány primárně projekty přispívající k regionálnímu rozvoji.
Program rozvoje venkova	Střední	Prostřednictvím programu podporována velká část aktivit pro strategii CLLD.
Výzkum, vývoj a vzdělávání	Střední	Místní a krajské akční plány vzdělávání slouží jako dokumenty definující místní/regionální priority v oblasti základního a středního školství.
Životní prostředí	Nízká	V určitých případech podpořeny například oblasti specifikované v povodňových plánech.
Zaměstnanost	Nízká	V jednotlivých výzvách zvýhodňovány regiony s vysokou mírou nezaměstnanosti a území se sociálně vyloučenou lokalitou.
Praha - pól růstu	Nerelevantní	Zaměřen pouze na hlavní město Prahu.

Zdroj: vlastní zpracování, založeno na Národním dokumentu k územní dimenzi (Ministerstvo pro místní rozvoj 2014)

Dokument byl určen primárně pro řídicí orgány jednotlivých operačních programů, které jsou za nastavení výzev zodpovědné. Při implementaci dokumentu bylo nicméně možné identifikovat chování řídicích orgánů, které Raagmaa a Stead (2015) označují za “dvojitý standard”. Některé řídicí orgány tak formálně deklarovaly plnění cílů NDÚD, ale reálně se k principům dokumentu, resp. k územní dimenzi příliš nehlásily.

To lze ilustrovat na příkladu “územní dimenze v oblasti životního prostředí”, která sice nebyla v NDÚD precizně definována, nicméně byla jí myšlena zvýšená podpora území s negativními charakteristikami v environmentální oblasti (například zhoršená kvalita ovzduší). Ministerstvo životního prostředí však tento typ územní dimenze na některých jednáních interpretovalo jako jakoukoliv investici do oblasti životního prostředí, bez ohledu na to, kde byla realizována. Tento přístup lze přitom zobecnit v podstatě pro všechna sektorová ministerstva.

Dalším z problémů spojených s konceptem územní dimenze byla skutečnost, že řídicí orgány měly tendenci ztotožňovat pojem územní dimenze výhradně s nástroji CLLD, ITI a IPRÚ, které byly definovány evropskými nařízeními. Jinými slovy, řídicí orgány považovaly vyčlenění určité alokace pro financování těchto nástrojů za jediný krok, který se od nich při plnění územní dimenze očekává.

Některá ministerstva také implementovala nástroje, které na první pohled působí jako přispívající k územně-specifickému přístupu, reálná implementace však tyto předpoklady ne vždy naplnila. To se týká například místních a krajských akčních plánů vzdělávání implementovaných v rámci Operačního programu Výzkum, vývoj a vzdělávání. Byť se mělo jednat o nástroje, z nichž budou patrné priority (mikro)regionů, zpravidla se jednalo o dokumenty, které obsahovaly de facto všechny projektové záměry plánované v oblasti základního a středního školství.

Lze konstatovat, že velký počet priorit je obecně slabinou českého strategického plánování, což dokládá i studie Ferry a kol. (2018), která porovnává počet investičních priorit v rámci strategií ITI a udává, že Česko patří mezi státy s nejvyšším počtem investičních priorit.

Období 2014-2020 lze tedy označit za období, kdy byla územně-specifickým přístupům věnována větší pozornost než dříve, a to zjevně ze dvou důvodů: (a) s ohledem na tlak EU územní rozměr politiky soudržnosti explicitně definovat a (b) vzhledem ke zrušení regionálních operačních programů, což vyvolalo tlak na centrální orgány (zejména na Ministerstvo pro místní rozvoj ČR) zohlednit potřeby regionů a typů do území v tematických operačních programech. NDÚD byl prvním dokumentem svého druhu, který bezesporu pomohl lépe uchopit nutnost zohlednit specifika regionů v sektorových tématech, měl však zároveň několik slabin. Zjevnou slabinou NDÚD bylo jeho poměrně pozdní zpracování. Dokument byl vytvořen až po finalizaci operačních programů a v zásadě tak již nemohl ovlivnit nastavení tematických operačních programů. Za ne zcela propracovanou lze označit také definici „územní dimenze“, což umožnilo odlišné interpretace, které komplikovaly reálnou implementaci dokumentu (viz výše uvedený příklad Ministerstva životního prostředí ČR).



### 5.3.2 Úroveň projektů

Z dostupných zdrojů není zřejmé, že by do roku 2015 vznikly v českém prostředí studie, které by se inspirovaly některou z metodik TIA, jež byly vytvářeny v rámci programu ESPON nebo jinými autory. V první dekádě 21. století lze nicméně zaznamenat některé studie, které se zabývaly socioekonomickým hodnocením dopadu významných investic, Feřtová a kol. (2015) uvádějí například investici automobilky Hyundai, strategické zóny Triangle či nového terminálu pardubického letiště. Tyto studie zpravidla kombinují využití tvrdých dat a místních šetření. Krátce po sobě (2015 a 2016) byly v Česku nezávisle na sobě vytvořeny dva metodické postupy zaměřené na hodnocení dopadu, každý z nich však byl zacílen poněkud odlišně. Oba metodické postupy nicméně mají sloužit jako návod pro hodnocení ex-ante, čímž se blíží aktuálním pracím ESPON.

První z nich, “Metodika hodnocení vývoje území s využitím přístupu Territorial Impact Assessment: Hodnocení územních dopadů změn významného zaměstnavatele v regionu” (Feřtová a kol. 2015) je, jak již název napovídá, zaměřena na hodnocení potenciální významné změny na lokálním trhu práce. Metodika představuje nástroj, jak vyhodnotit socioekonomický dopad spojený s rozšířením či naopak uzavřením kapacit významného zaměstnavatele v území. Metodika navrhuje čtyři kroky - (a) vymezení zájmového území, (b) identifikaci dílčích socioekonomických sfér, (c) získání relevantních dat a informací a (d) syntézu získaných informací. Metodika předpokládá jak „práci od stolu“, tak dotazníková šetření mezi firmami napojenými na zaměstnavatele, u něž se očekává rozšíření či uzavření kapacit.

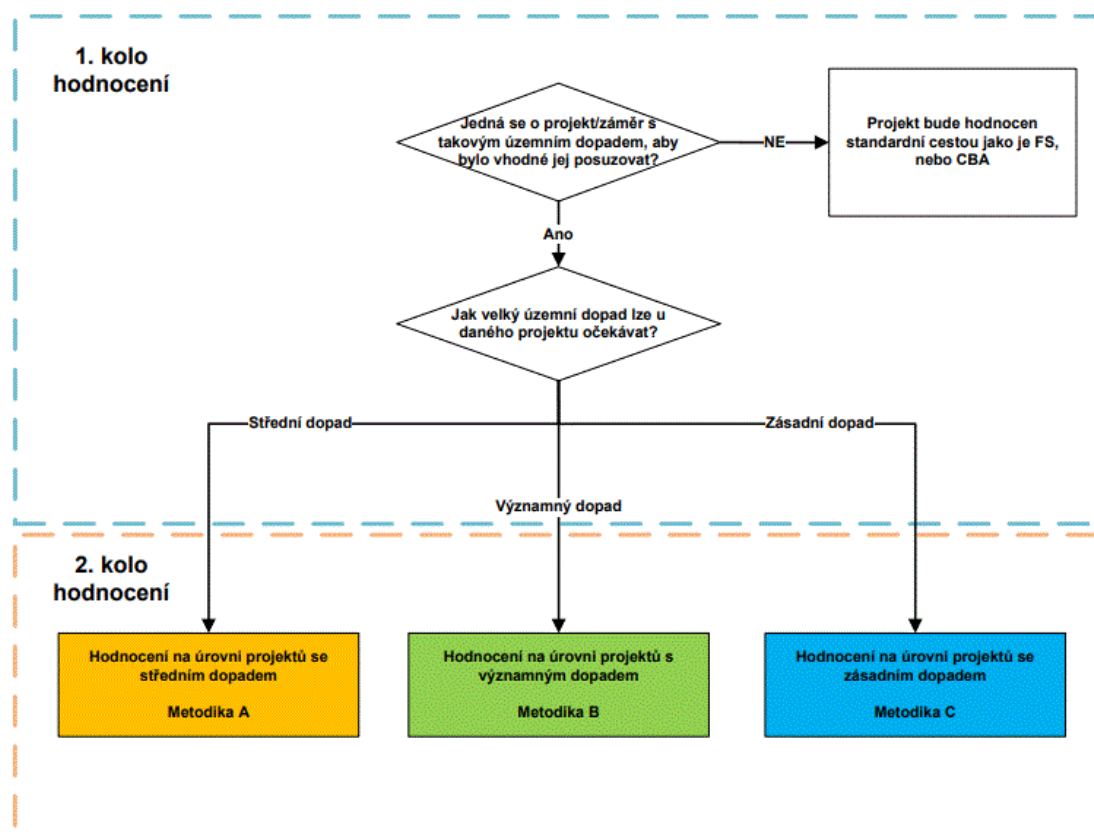
Druhý metodický postup nese název “Metodika hodnocení územních dopadů intervencí/projektů” (Friedek a kol. 2016). Metodika je inspirovaná metodickými postupy pro konstrukci TIA připravenými Evropskou komisí (zejména Evropská komise 2009), nicméně autoři uvádějí, že pracují i s principy jiných metodik pro hodnocení dopadu (zejména RIA a CBA). Autoři doslova uvádějí, že „díličí postupy uvedených tří přístupů jsou modifikovány, kombinovány a doplněny novými postupy do uceleného, široce využitelného metodického postupu pro hodnocení územních dopadů na projektové úrovni, případně za určitých podmínek na úrovni programové“ (Friedek a kol. 2016, s. 5). Ve srovnání s předchozí prací se tato metodika vyznačuje širší škálou vyhodnocovaných témat, resp. rozšiřuje ji i o oblast environmentální. Navíc je zaměřena na ex-ante vyhodnocení projektových záměrů, nikoliv jen na oblast dopadů na trh práce.

Metodika je rozdělena do dvou kroků. V prvním kroku musí evaluátor vyhodnotit celkovou kvalitu projektového záměru a rozhodnout, zda bude mít daný projekt významný územní dopad či nikoliv. Autoři předpokládají, že ne každý projekt musí mít nezbytně územní dopad, resp. může být dopad jen zanedbatelný a není tak nutné jej posuzovat ve druhém kroku. Jako příklady takových projektů jsou uváděny projekty zateplení obecního úřadu či rekonstrukce místní obslužné komunikace. Jednotlivé kroky jsou znázorněny na Obrázku 7.

Potenciální dopad je v prvním kroku hodnocen v těchto kategoriích: zaměstnanost, životní prostředí, doprava, trh a konkurence v území, kvalita života a nabídka veřejných služeb. Evaluátor vyhodnocuje míru dopadu na škále průměrná, významná a zásadní. Autoři (Friedek a

kol. 2016) uvádí, že i přes to, že je posuzováno poměrně velké množství dílčích aspektů, měl by být hodnocení na úrovni obce schopen provést starosta či pracovník zodpovědný za rozvoj nebo investice. Ve druhém kroku jsou posuzovány projektové záměry s potenciálním socioekonomickým dopadem, přičemž rozsah hodnocení se odvíjí od stanovené míry dopadu, resp. čím významnější územní dopad je očekáván, tím komplexněji by měl být posuzován.

**Obrázek 7: Kroky navrhované Metodikou hodnocení územních dopadů intervencí/projektů**



Zdroj: Friedek a kol. (2016)

Tato metodika byla vytvořena na přímé zadání Ministerstva pro místní rozvoj, které avizovalo, že nechce, aby se metodika stala závaznou, předpokládala se nicméně její implementace prostřednictvím série seminářů, které by zaškolovaly pracovníky posuzující projektové záměry, a to zejména na úrovni krajů a obcí. Zvýšení povědomí o tomto nástroji si MMR vytкло za cíl i v připravované Strategii regionálního rozvoje ČR 2021+.

O TIA se v roce 2019 hovořilo také jako o potenciálním nástroji pro vyhodnocení významných státních investic, a to v kontextu činnosti Rady vlády pro veřejné investování, která byla ustanovena v roce 2019 jako orgán pro koordinaci a posuzování velkých investičních akcí (Úřad vlády 2019). Činnost této Rady navazuje na vytvoření Národního investičního plánu, který shrnuje stěžejní projektové záměry státu, krajů i obcí. V době psaní této práce není zřejmé, zda bude některá z metodik TIA vybrána jako vhodný nástroj hodnocení velkých investičních akcí státu.

### **Případová studie města Litoměřice**

Jedním z měst, kde již byl koncept vyhodnocení potenciálních dopadů projektů realizován, bylo město Litoměřice. Pro dokreslení kontextu je nicméně nutné připomenout, že město Litoměřice je vnímáno jako průkopník metod udržitelného rozvoje a v roce 2019 je jedním ze dvou měst (společně s Chrudimí), které jsou v rámci systému Místní agendy 21 zařazena do nejvyšší kategorie A. Nejedná se tedy o město, jejíž přístupy by vystihovaly obecný trend v českých obcích či krajích.

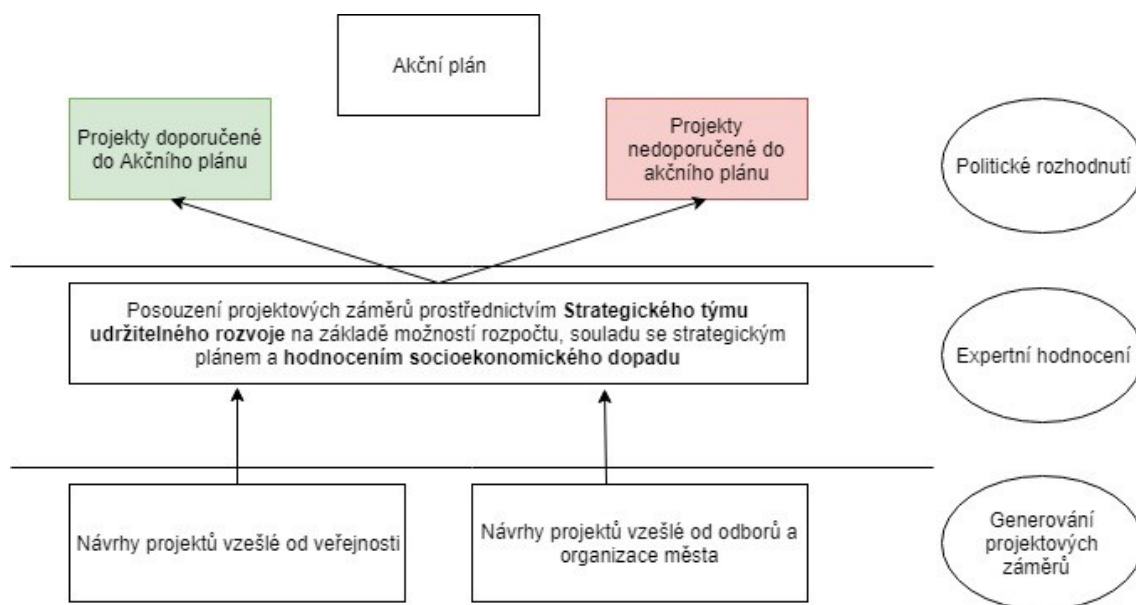
Vedení města se v roce 2014 rozhodlo implementovat nástroj založený na hodnocení ekonomických, sociálních a environmentálních dopadů navrhovaných projektových záměrů, a to u všech těchto oblastí na škále od plus dvou bodů (významně pozitivní dopad), po minus dva body (významně negativní dopad). Aby nedocházelo ke zvýšení administrativní zátěže, byl pro hodnocené projekty stanoven finanční limit na hranici 1 mil. Kč u investičních výdajů a 0,5 mil. Kč u neinvestičních výdajů.

Hodnocení je vždy prováděno Strategickým týmem udržitelného rozvoje, který je složen ze starosty (nebo jeho zástupců), členů odboru strategického rozvoje a odboru udržitelného rozvoje a členy dalších relevantních odborů (v závislosti na typu projektu). Výsledné hodnocení je následně prezentováno vedení města jako informace podporující rozhodnutí založené na základě dostupných informací. Je vždy nicméně na rozhodnutí vedení města, nakolik se získanými informacemi řídí při výběru projektových záměrů k realizaci, případně do projektového záznamníku. Proces přípravy akčního plánu města Litoměřice, jehož součástí je právě i hodnocení socioekonomického dopadu je znázorněn na Obrázku 8.

Z prvních jednání ohledně Strategického plánu udržitelného rozvoje bylo patrné, že zatímco ze strany úředníků města Litoměřice zabývajících se strategickým plánováním byla tomuto kroku prisuzována důležitost a byl podporován, ze strany jiných zaměstnanců města (např. odbor dopravy či odbor školství) byl vnímán spíše jako administrativní zátěž, která nepřináší žádné benefity.

Tento přístup připomíná spíše negativní vnímání konceptu územně-specifického přístupu, resp. územní dimenze ze strany představitelů řídicích orgánů operačních programů, resp. (sektorových) ministerstev. To svědčí o nutnosti pracovat na způsobech, jakou formou jednoduše komunikovat základní principy komplexního hodnocení projektů/politik a jakou cestou vysvětlovat potenciálním uživatelům výhody těchto nástrojů. Lze je také ale pochopitelně vnímat jako zpětnou vazbu pro další zlepšování těchto nástrojů.

**Obrázek 8: Postavení Strategického plánu udržitelného rozvoje v Litoměřicích při přípravě akčního plánu**



Zdroj: Vlastní zpracování

### 5.3.3 Dílčí závěry

Část práce věnovanou územně-specifickým přístupům v Česku lze shrnout konstatováním, že tomuto typu myšlení je postupem času přisuzována stále větší váha, a to z velké části s ohledem na požadavky EU ve vazbě na implementaci politiky soudržnosti v období 2014-2020. Stále nicméně přetrvává značný odpor ze strany některých významných aktérů (zpravidla řídicích orgánů), z čehož nezřídka plyne pouze formální naplňování požadavků na aplikaci územně-specifického přístupu.

V Česku chybí ucelená metodika pro hodnocení ex-ante územního dopadu v duchu Territorial Impact Assessment, a to na úrovni politik. Na úrovni projektů či projektových záměrů došlo od roku 2015 k vytvoření přinejmenším dvou prací, které mají ambici sloužit jako metodika pro hodnocení dopadů projektů/intervencí, resp. pro hodnocení odchodu významného zaměstnavatele. Město Litoměřice, které disponuje vlastním jednoduchým nástrojem pro hodnocení dopadu projektu lze chápat spíše jako výjimku.

## 5.4 Územně-specifické přístupy v programovém období 2021+

### 5.4.1 Evropská diskuze o územně-specifických přístupech v období 2021+

V letech 2018 a 2019 začala být na evropské úrovni diskutována podoba politiky soudržnosti v období 2021+. Významné implikace pro budoucí rozdělení zdrojů mezi státy a regiony má přitom celkový ekonomický výkon národních a regionálních ekonomik reprezentovaný především indikátorem HDP na obyvatele.

Při rozdělení mezi státy dojde v období 2021+ k největšímu nárůstu pro státy jižní Evropy (Španělsko, Itálie, Řecko), naopak, především státy střední a východní Evropy (Česko, Polsko), ale i Německo a Malta obdrží významně nižší alokaci (Bachtler, Mendez, Wislade 2019). Tyto trendy reflektují změny v konvergenčních a divergenčních tendencích jednotlivých států i regionů (k evropskému průměru), které byly krátce prezentovány v kapitole 2.2.2.

Z regionálního pohledu dojde s největší pravděpodobností (dle propočtu Bachtlera a kol. 2019) k mírnému nárůstu podílu populace žijící v méně rozvinutých regionech<sup>11</sup> (z 25,4 % na 27,6 %), ale zejména k výraznému nárůstu podílu obyvatel žijících v přechodových regionech (z 13,5 % na 25,3 %). Tento fakt je způsoben především změnou v metodice, kdy jsou jako přechodové regiony nově pojímány regiony NUTS II, které se pohybují v rozmezí 75 % až 100 % (oproti dřívější hodnotě 90 %) HDP na obyvatele evropského průměru.

Bachtler a kol. (2019) v této souvislosti shrnuje reakce členských států ze střední a východní Evropy, jejichž zástupci se vesměs obávali významného poklesu financování regionálního rozvoje, které bude navíc spojeno s vyšší mírou spolufinancování z národních a regionálních/lokálních zdrojů.

Obecné nařízení pro Evropský fond pro regionální rozvoj a Kohezní fond definuje celkem pět cílů politiky soudržnosti (Policy objectives):

- 1) Chytrá Evropa
- 2) Zelená a nízko-uhlíková Evropa
- 3) Propojenější Evropa
- 4) Sociálněji Evropa
- 5) Evropa blíže občanům

Právě poslední cíl politiky vytváří prostor pro realizaci integrovaných nástrojů, neboť explicitně uvádí, že bude podpořen integrovaný ekonomický, sociální a environmentální rozvoj ve městech, i ve venkovském prostoru (Bachtler a kol. 2019). Povinná alokace na podporu udržitelného rozvoje měst prostřednictvím Evropského fondu regionálního rozvoje přitom bude zároveň navýšena ze stávajících pěti na šest procent. Některé státy již nicméně deklarovaly, že neplánují realizaci nástroje ITI, například Slovensko.

Podstatným prvkem budoucí politiky soudržnosti je rovněž přesun značné části finančních prostředků směrem od podpory infrastruktury k financování inovací, širokopásmového připojení a malých a středních podniků, ale rovněž do oblasti životního prostředí. Tento tematický přesun má přitom významné územní implikace. Zatímco státy západní Evropy již v předchozích programových obdobích vykazovaly významnou (z pohledu očekávání EU pro období 2021+

---

<sup>11</sup> S největší pravděpodobností budou jedinými státy, které budou zcela spadat do kategorie méně rozvinutých regionů Lotyšsko (kde regionem NUTS II celá země) a Chorvatsko (resp. jeho dva regiony NUTS II)

dostatečnou) alokaci do těchto oblastí, pro státy střední a východní Evropy půjde o radikální změnu zaměření této politiky.

#### **5.4.2 Česká diskuze o územně-specifických přístupech v období 2021+**

Diskuze o pojetí územní dimenze v programovém období po roce 2020 byly zahájeny již v roce 2017, a to především ve vazbě na přípravu Strategie regionálního rozvoje ČR 2021+ (dále jen “SRR 2021+”). Tento strategický dokument byl vytvořen s ambicí územní dimenzi jednotlivých sektorových témat definovat.

Během diskusí o definování územní dimenze jednotlivých témat (podpora podnikání, dostupnost veřejných služeb apod.) se projevovala odlišná motivace dotčených aktérů. Zástupci ministerstev měli tendenci význam územní dimenze spíše bagatelizovat a označovat témata v jejich gesci za “plošná”, bez nutnosti přistupovat k jejich řešení odlišně v různých územních kontextech. Lze se domnívat, a v některých případech to bylo zástupci resortů explicitně potvrzeno, že sektorová ministerstva vnímala identifikaci územní dimenze jako potenciální hrozbu, která by zavadala příčinu pro ingerenci MMR do “jejich” témat. To lze vnímat jako pokračování výše popsaného stavu v období 2014-2020, kdy je územní dimenze spíše trpěna, než aktivně implementována.

Naproti tomu zástupci obcí, krajů, místních akčních skupin, jejich zastřešujících organizací a dalších územních partnerů měli tendenci hledat územní rozměr napříč co nejširším spektrem témat. I zde lze předpokládat, že motivace byla nezřídka vedena snahou umožnit realizaci co největšího množství témat prostřednictvím integrovaných nástrojů (ITI, IPRÚ, CLLD).

Byť SRR 2021+ definuje územní dimenzi jednotlivých témat, byla ze strany MMR pocítovaná potřeba jednoznačně ukotvit pojetí územní dimenze v prostředí Evropských strukturálních a investičních fondů v období 2021-2027. Pro tyto účely byly zvažovány dvě varianty, vytvoření aktualizovaného Národního dokumentu k územní dimenzi či definování územní dimenze přímo v metodických pokynech pro přípravu operačních programů. I vzhledem k postupnému rozvolnění jednotného metodického prostředí pro období 2021-2027 byla nakonec zvolena cesta vytvoření následovníka NDÚD. Na rozdíl od období 2014-2020 byl měl však tento dokument vznikat souběžně s jednotlivými operačními programy a žádoucí územní rozměr by měl být identifikován na úrovni tzv. oblastí intervencí (definovaných přílohou Obecného nařízení), z nichž se budou skládat jednotlivé operační programy.

V první polovině roku 2019 byly také zahájeny debaty s jednotlivými řídicími orgány o budoucí podobě ukotvení územní dimenze v programovém období 2021-2027. Poměrně značný pokles navrhované celkové alokace politiky soudržnosti pro Česko (o 24 % oproti období 2014-2020) přitom paradoxně může přispět k silnějšímu zaměření na vybraná území v určitých regionech. To se týká například budoucího Operačního programu Zaměstnanost, který předpokládá, že finančně podpoří maximálně 75 strategií CLLD, přičemž přednostně by mohly být podpořeny tzv. hospodářsky a sociálně ohrožená území definovaná SRR 2021+. Mohlo by se tak jednat o podobný model, jaký byl v období 2014-2020 aplikován v Estonsku či ve valonské části Belgie (viz podkapitola 4.2).

Relativně rychlejší růst HDP Česka má za následek posun minimálně dvou regionů NUTS II do kategorie přechodových regionů – jedná se o regiony Jihovýchod (Jihomoravský kraj a Kraj Vysočina), Jihozápad (Plzeňský a Jihočeský kraj) a Střední Čechy (Středočeský). Kromě snížené celkové alokace a změny tematického zacílení mimo dosud dominující podporu infrastruktury se musí české regiony připravit také na vyšší míru spolufinancování svých projektů (napříč regiony), což vytváří větší tlak na národní, regionální i lokální rozpočty.

Také podoba českých integrovaných nástrojů dozná v období 2021-2027 určitých změn, přičemž hlavní změnou je zrušení ryze českého nástroje IPRÚ s tím, že nositelům tohoto nástroje bude v období 2021+ umožněno implementovat nástroj ITI.

Vyjednávací pozice pro zohlednění územní dimenze v období 2021+ se zdá poměrně obtížná, a to vzhledem k několika faktorům. Sektorová ministersva, resp. řídicí orgány operačních programů se odkazují na pomalé čerpání finančních prostředků ze strany nositelů integrovaných strategií. To je z jejich pohledu ještě významnější problém vzhledem k tomu, že v období 2021-2027 bude pro vyčerpání finančních prostředků pravděpodobně platit pravidlo  $n+2$ , na místo dosavadního  $n+3$ , což vytváří na řídicí orgány tlak vynaložit alokované prostředky co nejdříve.

## 6. Závěr

### 6.1 Pozice disertační práce v kontextu aktuálních výzkumných trendů a její přínosy

Ambicí disertační práce bylo přispět do rostoucí škály prací zaměřených na problematiku územní soudržnosti a územně-specifických přístupů a propojit tyto teoretické koncepty s aktuální praxí v provádění regionální politiky v členských státech EU. Cílem práce bylo vyhodnotit, jak jsou tyto spíše abstraktní koncepty interpretovány v národních kontextech, přičemž specifická pozornost byla věnována Česku.

Zatímco prací, které se zabývají diskuzí pojmu územní soudržnost a jeho rozdílnými interpretacemi je značné množství, jen velmi málo prací se dosud věnovalo analýze, jaké interpretace územní soudržnosti jsou v praxi nejčastěji používány. V tomto smyslu práce navazuje na doporučení Abrahamse (2014), který navrhuje oprostit se od hledání vhodné definice územní soudržnosti a spíše se zaměřit na studium implikací tohoto cíle EU pro provádění regionálního plánování a regionální politiky v jednotlivých státech.

Stejně tak bylo vytvořeno mnoho prací analyzující modely TIA vytvořené na evropské úrovni (zejména v rámci programu ESPON), nicméně zpracované studie se jen velmi okrajově věnovaly praxi v provádění TIA v jednotlivých členských státech EU. Disertační práce z pohledu jejich přístupu k územně-specifickým přístupům, resp. aplikaci TIA kategorizuje státy do několika skupin. Nicméně na základě získaných poznatků lze usoudit, že se jedná o velmi dynamicky se vyvíjející fenomén. Lze tedy předpokládat, že zavádění TIA (či obdobných) nástrojů bude v příštích letech výzvou především pro státy střední a východní Evropy, které jej zatím (při určitém zjednodušení) využívají relativně méně než „staré“ členské státy EU. Některé státy z tohoto regionu, například Rumunsko, již deklarovaly svůj zájem tento nástroj v příštích letech rozvíjet. To samozřejmě skýtá i příležitosti spojené s dalším výzkumem v této oblasti.

Výsledky této práce lze tedy chápat jako příspěvek k pochopení, jak jsou evropské koncepty územní soudržnosti a územně-specifických přístupů rekonceptualizovány na národní úrovni. Stejně tak však výsledky mohou sloužit jako zpětná vazba pro jejich tvůrce na evropské úrovni.

### 6.2. Hlavní zjištění

V úvodu disertační práce byly stanoveny tři výzkumné otázky:

- S jakými cíli je v členských státech EU v programovém období 2014-2020 spojována snaha o dosažení územní soudržnosti?

Analýza Dohod o partnerství prokázala, že členské státy EU nepracují s konceptem územní soudržnosti jednotně, naopak promítají do něj své aktuální priority v oblasti regionálního plánování. Samotnou nutnost uvažovat o významu územní soudržnosti lze chápat jako krok



žádoucím směrem, který může přispět ke kultivaci (zlepšení) tvorby politiky v oblasti regionálního rozvoje. Poznatky z českého prostředí nicméně poukazují na skutečnost, že deklarovaná stanoviska nejsou v praxi zcela naplňována, což lze chápat jako ukázkou tzv. mělké evropeizace veřejných politik.

Za dominantní interpretaci územní soudržnosti lze i z pohledu provedené analýzy Dohod o partnerství považovat tu, která staví do popředí snahu o socioekonomickou konvergenci. S rozvojem nástroje ITI byl nicméně v některých státech kladen důraz i na podporu pólů růstu, resp. podporu konkurenceschopnosti. Realizace integrovaných nástrojů implicitně přispěla ke zlepšení koordinace politik, a to ve smyslu horizontálním, vertikálním i územním.

- Jakým způsobem členské státy EU pracují s konceptem územně-specifického přístupu a jakou roli hraje v tomto přístupu nástroj Territorial Impact Assessment?

Vyhodnocení aktuálního stavu v oblasti nástroje Territorial Impact Assessment prokázalo, že tento nástroj začal být na evropské úrovni v poslední dekádě vnímán dominantně jako prostředek pro ex-ante vyhodnocení politik, resp. jako prostředek pro „vyladění“ veřejných politik tak, aby reflektovaly potenciální nerovné územní dopady.

Je však zřejmé, že se stále jedná spíše o „evropský experiment“, který nemá adekvátní oporu v praxi většiny členských států EU. Stejně jako v případě územní soudržnosti platí, že nástroji Territorial Impact Assessment jsou v jednotlivých státech přisuzovány odlišné významy. Analýza provedená v členských státech EU prokázala, že tento nástroj je chápán přinejmenším pod čtyřmi odlišnými významy.

Samostatnou kategorií jsou německy mluvící země (Německo a Rakousko), které používají tento nástroj pro ex-ante hodnocení významných projektových záměrů. Prováděná praxe se nicméně liší i v jednotlivých spolkových zemích. Do druhé kategorie patří státy, které tematicky rozšiřují standardně používané nástroje typu SEA či RIA a zahrnují do nich i územní aspekt (tj. například dopad opatření na polycentrickou sídelní soustavu). Mezi takové státy patří například Finsko, či Dánsko. Třetí kategorii představují státy, jež vytváří územní (regionální) strategii a za TIA považují posuzování jejího souladu se sektorovými dokumenty. Poslední kategorií pak tvoří státy provádějící TIA v ad-hoc případech.

- Jak jsou aktuální evropské trendy v oblasti územní soudržnosti a územně-specifického přístupu chápány v českém prostředí a jaká jsou česká specifika?

V Česku byly jako hlavní nástroj územní dimenze implementovány tři typy integrovaných nástrojů (ITI, IPRÚ, CLLD). Z mezinárodního srovnání plyne, že alokace určená pro největší města (nositele integrovaných strategií ITI) byla v evropském srovnání nadprůměrná a určena jen pro relativně omezenou skupinu (sedmi) velkých měst. Z toho lze vyvodit, že podpora pólů růstu, resp. (v kontextu interpretací konceptu územní soudržnosti) podpora konkurenceschopnosti, byla významným, ne-li dominantním prvkem české regionální politiky.

V Česku došlo v období 2014-2020 ke zvýšenému zájmu o územní rozměr investic, a to zejména těch, které jsou financovány z evropských fondů. Byl vytvořen Národní dokument k územní dimenzi jako poklad definující žádoucí územní rozměr v rámci jednotlivých operačních programů.

Poměrně velká dynamika je v českém prostředí patrná také v rozvoji nástroje Territorial Impact Assessment, neboť od roku 2015 došlo k vytvoření dvou metodik, které nastiňují možnou aplikaci tohoto nástroje v Česku. Jejich praktické použití však bylo v posledních letech spíše zanedbatelné. Do budoucna se nicméně předpokládá širší uplatnění toho nástroje, a to jak při hodnocení projektových záměrů, tak ve smyslu úpravy veřejných politik, aby byly v souladu s cíli regionální politiky.

### 6.3 Doporučení

Na základě výsledků této práce lze formulovat některá doporučení, a to jak pro akademický sektor, tak pro subjekty nastavující v Česku podporu regionálního rozvoje.

Lze konstatovat, že debata o územním rozměru veřejných politik je v Česku živá nejen v akademické, ale také v decizní sféře. To je dáno na jedné straně tlakem evropských nařízení, které „územnost“ při implementaci evropských fondů požadují, na druhé straně jde také o důsledek tlaku aktérů v regionech, kteří v prosazování územního rozměru investic vidí příležitost získat finanční zdroje pro rozvoj svého regionu.

Uplatňování územně-specifického přístupu (včetně aplikace TIA) lze vnímat i jako příležitost a výzvu pro geografickou (akademickou) komunitu. Při nastavování územně-specifického přístupu totiž často dochází ke zpochybňování jeho významu. Z disertační práce vyplývá, že určitý střet mezi zastánci tohoto přístupu (territorial believers) a jeho odpůrci je patrný v podstatě na všech hierarchických úrovních. V rámci disertační práce byl popsán základní konceptuální rozpor mezi představami různých organizací globálního, případně evropského charakteru (Světová banka na straně jedné versus OECD, resp. Barcova zpráva na straně druhé), na úrovni evropské rozpor mezi jednotlivými generálními ředitelstvími EK (zejm. DG REGIO versus DG MOVE), na české národní úrovni rozpor mezi MMR a sektorovými ministerstvy (které často považují územně-specifické přístupy a integrované nástroje za zbytečnou administrativní zátěž bez přidané hodnoty) a na úrovni lokální mezi strategickými plánovači (a zastánci komplexního hodnocení dopadu projektů) a experty v dílčích oblastech.

V takové situaci je nutné pracovat s věcnými argumenty a studiemi, které objektivně doloží přínosy územně-specifického přístupu a zároveň mohou prokázat, že nároky určitých zájmových skupin jsou nadhodnocené.

Jako pozitivní směr vhodný dalšího následování se jeví realizace integrovaných nástrojů (typu ITI a CLLD), které přispívají ke koordinaci aktérů v území. Na druhou stranu je nutné dbát na to, aby z těchto nástrojů profitovalo celé území, nikoliv jen vybraná území či vybrané zájmové skupiny. Z nástroje ITI by tak nemělo profitovat pouze jádrové město (resp. jádrová města,

v případě vícejaderných aglomerací), ale širší území, včetně menších měst i venkovského prostoru. Jako důležitá se jeví podpora takových (strategických) projektů, které přispějí ke kvalitativnímu posunu aglomerace jako celku. V případě nástroje CLLD by mělo být v maximálně možné míře podchyceno, že jeho realizace je prospěšná nejen pro jeho dominantní představitele z řad místní samosprávy a významných podnikatelů, ale celé pokryté území včetně aktérů, kteří se aktivně nepodílí na formulaci rozvojových cílů, potažmo výběru konkrétních projektů.

Vzhledem k tomu, že prostřednictvím evropských fondů či státního rozpočtu dochází k přerozdělování několika desítek miliard korun ročně je zřejmé, že zásadním faktorem bude vždy nevyhnutelně vliv politické reprezentace a jejich zájmů. Debata o podobě územního rozměru veřejných investic by nicméně měla být v co nejvyšší míře objektivizovaná a založená na relevantních datech a studiích. V tomto smyslu lze i do českého kontextu vztáhnout slova Martina (2001), který apeloval na větší zapojení geografů do debaty o designu veřejných politik.

Výzvou je v českém prostředí i implementace TIA. Byť byly v Česku vytvořeny již přinejmenším dvě metodiky pracující s konceptem TIA, doposud nebyly uvedeny do praxe. Jako slabinu lze také vnímat, že obě metodiky jsou zaměřeny na hodnocení projektových záměrů a nepředpokládají hodnocení politik. V příštích letech je tedy výzvou adaptace metodik i pro účely ex-ante hodnocení politik a zároveň prosazení jejich širšího využití.

Má-li být nicméně TIA využita, je nutné její principy a metodiku srozumitelně a jednoduše představit všem potenciálním uživatelům. V tomto smyslu bude zřejmě nutné vyřešit obdobné dilema jako na evropské úrovni. Toto dilema spočívá v rozhodnutí, jakým způsobem tento nástroj představovat tak, aby byl pochopitelný a jednoduše využitelný a zároveň tak, aby zahrnoval všechny komponenty, které jsou od TIA očekávány. Tato očekávání jsou do značné míry ve vzájemném rozporu a po zkušenostech s nástrojem TIA Quick Check Tool se lze domnívat, že určité zjednodušení bude nezbytné i v Česku.

Aktuální trendy spočívající v silnějším důrazu na integrované nástroje a komplexní hodnocení dopadu projektů/politik lze vnímat jako pozitivní vývoj, který má potenciál přispívat k překonání dlouhodobých problémů spojených s plánováním regionálního rozvoje v Česku. Mají-li mít tyto trendy dlouhotrvající efekt, je nutná jejich stabilita v čase. Lze se domnívat, že v budoucnu bude existence nově nastavených nástrojů zpochybňována a klíčovým faktorem se může stát kvalitní argumentace vedoucí k jejich podpoře a dalšímu rozvoji. V tomto smyslu lze apelovat i na geografickou komunitu v tom smyslu, aby se aktivně podílela na přípravě studií a analýz, které mohou stávající nástroje dále rozvíjet a zkvalitňovat. Toto konstatování můžeme chápat jako výzvu a příležitost pro absolventy geografických oborů, před nimiž se otevírá řada příležitostí, jak uplatnit nabitě znalosti v praxi a podílet se na kultivaci plánování regionálního rozvoje na všech řádovostních úrovních.

## Seznam použité literatury

- ABRAHAM, G. (2014): What “Is” Territorial Cohesion? What Does It “Do”? Essentialist Versus Pragmatic Approaches to Using Concepts. *European Planning Studies*, 22, 10, 2134-2155.
- ADAMS, N., COTELLA, G., NUNES, R. (2014): The Engagement of Territorial Knowledge Communities with European Spatial Planning and the Territorial Cohesion Debate: A Baltic Perspective. *European Planning Studies*, 22, 4, 712–734.
- AVDIKOS, V., CHARDAS, A. (2016): European Union Cohesion Policy post 2014: More (place-based and conditional) growth – Less redistribution and cohesion. *Territory, Politics, Governance*, 4, 1, 97–117.
- BACHTLER, J. (2001): Where is Regional Policy Going? Changing Concepts of Regional Policy. EoRPA Paper 01/5. Glasgow, European Policies Research Centre, University of Strathclyde.
- BACHTLER, J., MENDES, C., WISHLADE, F. (2019): Reforming the MFF and Cohesion Policy 2021-2027: pragmatic drift or paradigmatic shift. European Policies Research Centre, University of Strathclyde.
- BARCA, F. (2009): An agenda for a reformed Cohesion Policy. A place-based approach of meeting European Union challenges and expectations.
- BARCA, F., MCCANN P., RODRÍGUEZ-POSE, A. (2012): The Case for Regional Development Intervention: Place-Based versus Place-Neutral Approaches, *Journal of Regional Science*, 52, 1, 134-152.
- BEGG, A. (2010): Cohesion or confusion: A policy searching for objectives. *Journal of European Integration*, 32, 1, 77–96.
- BLAŽEK, J., CSANK, P. (2005): The West-East gradient and regional development: the case of the Czech Republic, *Acta Universitatis Carolinae Geographica*, 40, 89-108.
- BLAŽEK, J., CSANK, P. (2007): Nová fáze regionálního rozvoje v ČR? *Sociologický časopis*, 43, 5, 945-965.
- BLAŽEK, J., MACEŠKOVÁ, M. (2010): Regional analysis of public capital expenditure: To which regions is public capital expenditure channelled – To ‘rich’ or to ‘poor’ ones? *Regional Studies*, 44, 6, 679–696.
- BLAŽEK, J., UHLÍŘ, D. (2011): Teorie regionálního rozvoje. Nástin, kritika, implikace. Karolinum, Praha.
- BLÖCHLIGER, H., CHARBIT, C. (2008): Fiscal equalization. *OECD Journal: Economic Studies*, 1, 1–22.
- BÖHME, K., DOUCET, P., KOMORNICKI, T., ZAUCHA J., ŚWIATEK, D. (2011). How to strengthen the territorial dimension of Europe 2020 and the EU Cohesion Policy. Report based on Territorial Agenda 2020.  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/challenges2020/2011\\_territorial\\_dimension\\_eu2020.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/challenges2020/2011_territorial_dimension_eu2020.pdf) (1. 3. 2015).

- BÖHME, K. GLØERSEN, E. (2011): Territorial Cohesion Storylines: Understanding a Policy Concept. [http://www.spatialforesight.eu/tl\\_files/files/editors/dokumente/Brief-2011-1-111025.pdf](http://www.spatialforesight.eu/tl_files/files/editors/dokumente/Brief-2011-1-111025.pdf) (1. 3. 2015).
- BÖHME, K. LÜER, CH. (2017). Assessing territorial impacts of future trends. In: E. Medeiros (ed.): Uncovering the Territorial Dimension of European Union Cohesion Policy. Cohesion, Development, Impact, Assessment and Cooperation, Routledge, New York, 81-96.
- BOND A., POPE J. (2012): The state of the art of impact assessment in 2012. Impact Assessment and Project Appraisal, 30, 1, 1-4.
- BRADLEY, J., ZAUCHA, J. (2017): Territorial Cohesion: A missing link between economic growth and welfare. Lessons from the Baltic tiger, Gdansk.
- BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG (2005): Der Umweltteil des Planungsberichts nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung, <https://www.are.admin.ch/are/en/home/media-and-publications/publications/law/der-umweltteil-des-planungsberichts-nach-art-47-der-raumplanungs.html> (23. 6. 2019).
- BUNDESINSTITUT FÜR BAU-, STADT, UND RAUMFORSCHUNG IM BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (2011): Metropolitan areas in Europe, [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/EN/Publications/OnlinePublications/2011/DL\\_ON012011.pdf;jsessionid=%207CC4547E9C815C3A8C5619EF41CA16E9.live2051?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/EN/Publications/OnlinePublications/2011/DL_ON012011.pdf;jsessionid=%207CC4547E9C815C3A8C5619EF41CA16E9.live2051?__blob=publicationFile&v=2) (16. 4. 2016).
- CAMAGNI, R. (2005): The rationale for territorial cohesion and the place of territorial development policies in the European Model of Society. Presentation from international seminar, Vienna, July 11–13.
- CASTREE, N., ROGERS, A., KITCHIN, R. (2013): A Dictionary of Human Geography. Oxford University Press, Oxford.
- COLOMB, C., SANTINHA, G. (2014): European Union competition policy and the European territorial cohesion agenda: An impossible reconciliation? State Aid rules and public service liberalization through the European spatial planning lens. European Planning Studies, 22, 3, 459–480.
- DABINETT, G. (2017): The territorial dimension of EU policies and spatial inequalities. In: E. Medeiros (ed.): Uncovering the Territorial Dimension of European Union Cohesion Policy. Cohesion, Development, Impact, Assessment and Cooperation, Routledge, New York, 81-96.
- DABROWSKI, M. (2012): Shallow or deep Europeanisation? The uneven impact of EU cohesion policy on the regional and local authorities in Poland. Environment and Planning C: Government and Policy, 30, 4, 730–745.
- DALLHAMMER, E. (2016): Emailová komunikace ze dne 9. 2. 2016.
- DAVOUDI, S. (2005): Understanding territorial cohesion. Planning, Practice and Research, 20, 4, 433–441.

DOUCET, P., BÖHME, K., ZAUCHA, J. (2014): EU territory and policy-making: from words to deeds to promote policy integration. Debate article, January 2014, European Journal of Spatial Development.

DREVET, J. F. (2008): The history of the European Union's regional policy. Edition Belin, Paris.

EDVARDESEN, H. M. (2004): Regional Policy in Sweden and Norway, same but different. NIBR Report 2004:13. NIBR, Oslo.

ESPON (2013): ESPON ARTS: Assessment of Regional and Territorial Sensitivity. Final Report.

ESSIG, S., KAUCIC, J. (2017): ESPON TIA: balancing between policy orientation, practicability and scientific ambition. In: E. Medeiros (ed.): Uncovering the Territorial Dimension of European Union Cohesion Policy. Cohesion, Development, Impact, Assessment and Cooperation, Routledge, New York, 81-96.

EUROPEAN NETWORK FOR RURAL DEVELOPMENT (2017): Rural Connections – The European Rural Development Magazine.

EUROPEAN URBAN KNOWLEDGE NETWORK (2014): The inclusive city: Approaches to combat urban poverty and social exclusion in Europe, <http://www.eukn.eu/eukn-research/publications/the-inclusive-city-approaches-to-combat-urban-poverty-and-social-exclusion-in-europe/> (26. 2. 2017).

EVALUATION ADVISORY CE (2019): Mid-term evaluace realizace integrované strategie pro ITI Pražské metropolitní oblasti 2014-2020. Závěrečná evaluační zpráva.

EVERS, D., TENNEKES, J., BORSBOOM, J., HEILIGENBERG, H., THISSEN, M. (2009): A Territorial Impact Assessment of Territorial Cohesion for the Netherlands. [https://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/TIA\\_TC\\_webversie.pdf](https://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/TIA_TC_webversie.pdf) (2. 3. 2015).

EVERS, D. (2011): Territorial Impact Assessment: a critical examination of current practice.

EVERS, D. (2012): Solution in Search of a Problem: A 'Garbage Can' Approach to the Politics of Territorial Cohesion, European Journal of Spatial Development, Refereed article No. 45.

EVROPSKÁ KOMISE (2004): Třetí kohezní zpráva, [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3\\_en.htm](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_en.htm) (27. 3. 2019).

EVROPSKÁ KOMISE (2008): Zelená kniha o územní soudržnosti, [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/consultation/terco/paper\\_terco\\_cs.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/paper_terco_cs.pdf) (16. 4. 2019).

EVROPSKÁ KOMISE (2009): Impact Assessment Guidelines, [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission\\_guidelines/docs/iag\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf) (9. 4. 2018).

EVROPSKÁ KOMISE (2010): Pátá kohezní zpráva, [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/reports/2010/fifth-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion-investing-in-europe-s-future](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/reports/2010/fifth-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion-investing-in-europe-s-future) (10. 3. 2019).

- EVROPSKÁ KOMISE (2015): Dohody o partnerství, [https://ec.europa.eu/info/publications/partnership-agreements-european-structural-and-investment-funds\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/partnership-agreements-european-structural-and-investment-funds_en) (17. 4. 2015).
- EVROPSKÁ KOMISE (2017): Sedmá kohezní zpráva, [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr.pdf) (3. 6. 2019)
- EVROPSKÉ HOSPODÁŘSKÉ SPOLEČENSTVÍ (1957): The Treaty of Rome, [https://ec.europa.eu/romania/sites/romania/files/tratatul\\_de\\_la\\_roma.pdf](https://ec.europa.eu/romania/sites/romania/files/tratatul_de_la_roma.pdf) (18. 4. 2015).
- FALUDI, A. (2004): Spatial planning traditions in Europe: Their role in the ESDP process, [http://www.researchgate.net/profile/Andreas\\_Faludi/publication/247516679\\_Spatial\\_planning\\_traditions\\_in\\_Europe\\_their\\_role\\_in\\_the\\_ESDP\\_process1/links/02e7e53ca2d08824b3000000.pdf](http://www.researchgate.net/profile/Andreas_Faludi/publication/247516679_Spatial_planning_traditions_in_Europe_their_role_in_the_ESDP_process1/links/02e7e53ca2d08824b3000000.pdf) (18. 4. 2015)
- FALUDI, A. (2007): Territorial Cohesion Policy and the European Model of Society. European Planning Studies, 15, 4, 567-583.
- FALUDI, A. (2009): Cohesion, coherence, cooperation: EU policy beyond hard territoriality.
- FALUDI, A., PEYRONY, J. (2011): Cohesion Policy Contributing to Territorial Cohesion – Future Scenarios. European Journal of Spatial Development, Refereed Article no. 43. <http://www.nordregio.se/Global/EJSD/Refereed%20articles/refereed43.pdf> (2. 3. 2015).
- FERRY, M., MCMASTER, H. (2013): Cohesion Policy and the Evolution of Regional Policy in Central and Eastern Europe. Europe-Asia Studies, 65, 8, 1502-1528.
- FERRY, M., KAH, S., BACHTLER, J. (2018): Integrated Territorial Development: new instruments – new results? European Policies Research Centre, Delft.
- FEŘTROVÁ, M., ŠPAČKOVÁ, P., OUŘEDNÍČEK, M., HÁNA, D., JÍCHOVÁ, J. (2015): Metodika hodnocení vývoje území s využitím přístupu Territorial Impact Assessment: Hodnocení územních dopadů změn významného zaměstnavatele v regionu. Druhá verze. Univerzita Karlova, Praha.
- FISCHER, T. B., SYKES, O., GORE, T., MAROT, N., GOLOBIČ, M., PINHO, P., WATERHOUT, B., PERDICOULIS, A. (2015). Territorial Impact Assessment of European Draft Directives — The Emergence of a New Policy Assessment Instrument. European Planning Studies, 23, 3, 433-451.
- FISCHER, T. B. SYKES, O. (2017): Impact assessments? what impact assessments? is anybody actually planning to leave the EU? Town and Country Planning.
- FRANCIS, M. (1975): Urban Impact Assessment and Community Involvement: The Case of the John Fitzgerald Kennedy Library. Environment and Behavior, 7, 3, 373-404.
- FRIEDEK, P., VOZÁB, J., ČEKALJE, V., MAIER, K., VOREL, J., JOVANOVIČ, P., KADLEC, V., HANUŠOVÁ, J., VALDMANOVÁ, M., VLASÁK, T. (2016): Metodika hodnocení územních dopadů intervencí/projektů.

- FRIEDMANN, J. (1966): A general theory of polarized development. In: N.M.Hansen (ed.): Growth centres in Regional Economic Development. New York, Free Press, 82-107.
- GARRETSEN, H., MCCANN, P., MARTIN, R., TYLER, P. (2013): The future of regional policy. Cambridge Journal of Regions Economy and Society, 6, 2, 179-186.
- GENERÁLNÍ ŘEDITELSTVÍ PRO INTERNÍ POLITIKY (2014): The role of cities in Cohesion Policy 2014–2020, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/529075/IPOL\\_STU%282014%29529075\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/529075/IPOL_STU%282014%29529075_EN.pdf) (15. 4. 2015).
- GENERÁLNÍ ŘEDITELSTVÍ PRO INTERNÍ POLITIKY (2015): Strategic coherence of Cohesion Policy: Comparison of the 2007–13 and 2014–20 programming period., [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540354/IPOL\\_STU%282015%29540354\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540354/IPOL_STU%282015%29540354_EN.pdf) (18. 4. 2015).
- GILLESPIE, R., GRAY, C. (2015): Contesting Spain? The dynamics of nationalist movements in Catalonia and the Basque Country. Routledge, New York.
- GLASSON, J., MARSHALL, T. (2007): Regional Planning. Abingdon-on-Thames: Routledge.
- GLICKMAN, N. J. (1980). Urban Impact Analysis: Premises, Promises, Procedures, and Problems. Built Environment, 6, 2, 84-91.
- GOLOBIC, M., MAROT, N. (2011). Territorial impact assessment: Integrating territorial aspects in sectoral policies. Evaluation and Program Planning, 34, 163-173.
- GOLOBIC, M., MAROT, N. (2015): Emailová komunikace ze dne 25. 11. 2015.
- HACK, G, LANGENDORF, R. (1980): Lessons from Urban Impact Assessment. Environmental Impact Assessment Review, 1, 3, 251-266.
- HAGUE, C. (2010): European Perspectives on Territorial Impact Assessment. A Background paper for the ESPON EATIA Project.
- HALL, P. (2002): Urban and Regional Planning. Fourth Edition. Routledge, London.
- HAMPL, M. (1998): Realita, společnost a geografická organizace: hledání integrálního řádu. Přírodovědecká fakulta Univerzity Karlovy, Praha.
- HANSEN, N., HIGGINS, B., SAVOIE, D. J. (1990): Regional Policy in a Changing World. Plenum Press, New York.
- HARVEY, D. (1973): Social Justice and the City. Baltimore: The Johns Hopkins Press.
- HEALY, A. (2001): Keyword Phrase: Territorial Impact Assessment, <http://www.espid.org/keyphrases/30.pdf> (18. 6. 2017)
- HIRSCHMAN, A. O. (1958): The Strategy of Economic Development. New Haven: Yale University Press.
- HOOGE, L., KEATING, M. (1994): The politics of European Union regional policy. Journal of European Public Policy, 1, 3, 397-393.



HORVÁTH, G. (1999): European Access and Changing Hungarian Regional Policy. *Spatial Research in Support of the European Integration*, 13-30

INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR IMPACT ASSESSMENT (2009): Available at: <http://www.iaia.org>.

KING, D, EISER, D. (2016): Reform of the Barnett Formula with needs assessment: can the challenges be overcome? *Regional studies*, 50, 5, 790-804.

LANG, T. (2015): Socio-economic and political responses to regional polarisation and socio-spatial peripheralisation in Central and Eastern Europe: a research agenda. *Hungarian Geographical Bulletin*, 64, 3, 171-185.

LIND, T. (2013): Regional policy and the role of the regional level in Finland, Norway and Sweden: A comparative study. In: Linda Lundmark, Camilla Sandström (ed.): *Natural resources and regional development theory*, 52-68.

LOEWEN, B. (2018): Towards territorial cohesion? Path dependence and path innovation of regional policy in Central and Eastern Europe.  
[https://www.researchgate.net/publication/329895254\\_Towards\\_territorial\\_cohesion\\_Path\\_dependence\\_and\\_path\\_innovation\\_of\\_regional\\_policy\\_in\\_Central\\_and\\_Eastern\\_Europe](https://www.researchgate.net/publication/329895254_Towards_territorial_cohesion_Path_dependence_and_path_innovation_of_regional_policy_in_Central_and_Eastern_Europe) (6 6. 2019).

LUUKKONEN, J., MOILANEN, H. (2012) : Territoriality in the Strategies and Practices of the Territorial Cohesion Policy of the European Union: Territorial Challenges in Implementing "Soft Planning". *European Planning Studies*, 20, 3, 481-500.

LUUKKONEN, J. (2015): Planning in Europe for 'EU'rope: Spatial planning as a political technology of territory. *Planning Theory*, 14, 2, 174-194.

MACEŠKOVÁ, M. (2009): Fiskální politika jako klíčový mechanismus regionálního rozvoje: příklad regionální dimenze sektorových a horizontálních politik ČR. *Disertační práce*, Univerzita Karlova, Praha.

MAIER, K. (2003): The Prague metropolitan region. In W. Salet, A. Thornley, & A. Krekels (Eds.), *Metropolitan governance and spatial planning: Comparative case studies of European city-regions*. London and New York: Taylor & Francis, 205-229.

MALÝ, J., MULÍČEK, O. (2016): European territorial cohesion policies: Parallels to socialist central planning? *Moravian Geographical Reports*, 24, 1, 14-26.

MARKUSEN, A. (1999): Fuzzy Concepts, Scanty Evidence, Policy Distance: The Case for Rigour and Policy Relevance in Critical Regional Studies, *Regional Studies*, 33, 9, 869-884.

MARQUES, T. S., SARAIVA, M., SANTINHA, G., GUERRA, P. (2018): Re-thinking Territorial Cohesion in the European Planning Context. *International Journal of Urban and Regional Research*, 42, 4, 547-572.

MARTIN, R. (1997): Regional Unemployment Disparities and Their Dynamics. *Regional Studies*, 31, 3, 237-252.

MARTIN, R. (2001): Geography and public policy: the case of the missing agenda. *Progress in Human Geography*, 25, 2, 189-210.

MASSEY, D. (2000): Editorial: Practising Political Relevance, Transactions of the Institute of British Geographers, 25, 2, 131-133.

MCCANN, P. (2019): Perceptions of Regional Inequality and the Geography of Discontent: Insights from the UK, <http://uk2070.org.uk/wp-content/uploads/2019/01/01-McCann-UK-Regional-Inequality-Debates.pdf> (14. 3. 2019).

MEDEIROS, E. (2014): Assessing territorial impacts of the EU cohesion policy at the regional level: the case of Algarve. Impact Assessment and Project Appraisal, 32, 3, 198-212.

MEDEIROS, E. (2015): Territorial Impact Assessment and Public Policies: The Case of Portugal and the EU, [https://3ftfah3bhjub3knerv1hneul-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2018/07/EDUARDO\\_MEDEIROS\\_-\\_TERRITORIAL\\_IMPACT\\_ASSESSMENT\\_AND\\_PUBLIC\\_POLICIES.pdf](https://3ftfah3bhjub3knerv1hneul-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2018/07/EDUARDO_MEDEIROS_-_TERRITORIAL_IMPACT_ASSESSMENT_AND_PUBLIC_POLICIES.pdf) (2. 6. 2019)

MEDEIROS, E. (2017): From simple to relevant TIA tools for European policies. In: E. Medeiros (ed.): Uncovering the Territorial Dimension of European Union Cohesion Policy. Cohesion, Development, Impact, Assessment and Cooperation, Routledge, New York, 147-160.

MEULEMAN, L. (2015): Owl meets beehive: how impact assessment and governance relate. Impact Assessment and Project Appraisal, 33, 1, 4-15.

MIDWINTER, A. (2004): The Changing Distribution of Territorial Public Expenditure in the UK. Regional and Federal Studies, 14, 4, 499-512.

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ (2011): Integrované plány rozvoje měst.

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ (2014): Národní dokument k územní dimenzi.

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ (2015): Důvodová zpráva Zákona č. 298/2015 Sb.

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ (2017): Veřejné výdaje a fondy EU.

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ (2018a): Dotazníkové šetření mezi kontaktní místy pro územní soudržnost. Interní materiál.

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ (2018b): Ex-post evaluace v oblasti podnikového výzkumu, vývoje a inovací.

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ (2018c): Analytický podklad k přípravě Strategie regionálního rozvoje ČR 2021+.

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ FINSKÉ REPUBLIKY (2009): Act on Environmental Impact Assessment Procedure, neoficiální překlad, <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1994/en19940468.pdf> (24. 8. 2017)

MORGAN, K. (2017): Re-inventing regional policy for post-Brexit Britain, <https://blogs.cardiff.ac.uk/brexit/2017/04/26/re-inventing-regional-policy-for-post-brexit-britain/> (13. 3. 2019).

MORRISON-SAUNDERS, A., POPE, J., GUNN, J. A. E., BOND, A., RETIEF, F. (2014): Strengthening impact assessment: a call for integration and focus. Impact Assessment and Project Appraisal, 32, 1, 2-8.

- NOSEK, Š. (2008): Regionalizace aktivní politiky zaměstnanosti v Česku a Polsku v letech 1999-2007. Bakalářská práce, Univerzita Karlova, Praha.
- NOSEK, Š. (2017): Territorial cohesion storylines in 2014-2020 Cohesion Policy. *European Planning Studies*, 25, 12, 2157-2174.
- NOSEK, V. (2010): Prostorové aspekty sociálních nerovnoměrností: Česko v kontextu střední a východní Evropy. Disertační práce, Univerzita Karlova, Praha.
- NOVOSÁK, J., HÁJEK, O., SEVEROVÁ, L., SPIESOVÁ, D., NOVOSÁKOVA, J. (2018): Territorial Impact Assessment: Cohesion Policy and Balanced Territorial Development (Czechia). *DETUROPE – The Central European Journal of Regional Development and Tourism*, 10, 2, 75-90.
- NOVOTNÝ, G. (2015). Challenges for the new Cohesion Policy. Paper presented at 2nd joint EU Cohesion Policy Conference, Riga.
- ODBOR BYTOVÉ POLITIKY A MÍSTNÍ SAMOSPRÁVY IRSKA (2010): Implementantion of Regional Planning Guidelines – Best Practice Guidelines.
- OECD (2009): *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*. Paris: Organisation for Economic Growth and Development.
- OTHENGRAFEN, CORNETT, A (2013): A Critical Assessment of the Added Value of Territorial Cohesion. Refereed article No. 53, October, 2013, *European Journal of Spatial Development*.
- PANAITESCU, M., TRANDAFIR, M. (2016): ITI – Financing Instrument of Inter-sectoral Integrated Management Strategies. Case Study the ITI Danube Delta. *Journal of Danubian Studies and Research*, 6, 2, 259 – 267.
- PERDICOULIS, A., BATISTA, L., PINHO, P. (2016): Logical chains in territorial impact assessment. *Environmental Impact Assessment Review*, 57, 2, 46-52.
- PILEČEK, J., ČERVENÝ, M., KLÍMA, J., MÜLLER, J., DUPAL, J., KUNC, Z. (2011): Regionální politika, územní disparity a dopady hospodářské krize v České republice. ÚRS PRAHA, Praha.
- PUGALIS, L. (2017): From theory to practice in place-based development approaches. Local, regional and national implementation challenges. In: E. Medeiros (ed.): *Uncovering the Territorial Dimension of European Union Cohesion Policy. Cohesion, Development, Impact, Assessment and Cooperation*, Routledge, New York, 81-96.
- RAAGMAA, G., KALVET, T., KASESALU, R. (2014): Europeanization and De-Europeanization of Estonian Regional Policy. *European Planning Studies*, 22, 4, 775-795.
- RAAGMAA, G., STEAD, D. (2015): Spatial Planning in the Baltic States: Impacts of European Policies. In: Raagmaa, G., Stead, D. (eds.): *Impacts of European Territorial Policies in the Baltic States*. London: Routledge - Taylor & Francis Group, 1-9.
- RADA EVROPSKÝCH OBCÍ A REGIONŮ (2014): Cohesion Policy: The use of Integrated Territorial Investments (ITI) by Member States.

- RADA EVROPSKÝCH OBCÍ A REGIONŮ (2015): The implementation of the Integrated Territorial Investments (ITIs) by Member States.
- RAVESTEYN, N., EVERS, D. (2004): Unseen Europe: A Survey of EU Politics and its Impact on Spatial Development in the Netherlands. Haag.
- RICICA, K., VOIGT, A. (1998): Raumverträglichkeit als Beitrag zur nachhaltigen Raumnutzung, [http://info.tuwien.ac.at/raumsim/IRIS-ISIS/publikationen/IRIS\\_ISIS\\_Vol4\\_RIPS\\_3.pdf](http://info.tuwien.ac.at/raumsim/IRIS-ISIS/publikationen/IRIS_ISIS_Vol4_RIPS_3.pdf) (27. 3. 2019).
- RODRÍGUEZ-POSE (2010): Economic Geographers and the Limelight: Institutions and Policy in the World Development Report 2009. *Economic Geography*, 86, 4, 361-370.
- RODRÍGUEZ-POSE (2018): The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 2018, 11, 189–209.
- SANTINHA, G. (2014): The principle of territorial cohesion as a new paradigm of development in the formulation of public policies: (re)constructing dominant ideas]. *EURE (Santiago)* 40, 75–97.
- SERVILLO, L. (2019): Tailored polities in the shadow of the state's hierarchy. The CLLD implementation and a future research agenda. *European Planning Studies*, 27, 4, 678-698.
- SCHMITT, P. (2011): The Territorial Agenda of the European Union 2020 – A turning point in striving for territorial cohesion, <http://www.nordregio.se/en/Metameny/Nordregio-News/2011/Europes-strive-for-Territorial-Cohesion/The-Territorial-Agenda-of-the-European-Union-2020--A-turning-point-in-striving-for-Territorial-Cohesion/> (1. 3. 2015).
- SCHREIER, M. (2012). *Qualitative content analysis in practice*. London. Sage.
- SYKES, O. (2011): Investigating sub-state interpretations of European territorial cohesion: The case of the United Kingdom. *International Planning Studies*, 16, 4, 377–396.
- ŠÝKORA, L. (1999): Local and Regional Planning and Policy in East Central European Transitional Countries. In: M. Hampl a kol.: *Geography of societal transformation in the Czech Republic*, 153-179.
- SVĚTOVÁ BANKA (2009): *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. Washington, DC: World Bank.
- SZLACHTA, J., ZAUCHA, J., KOMORNICKI, T. (2017): Polish development policy and its territorial dimension. In: J. Bradley, J. Zaucha (eds): *Territorial Cohesion: A missing link between economic growth and welfare. Lessons from the Baltic tiger*, Gdansk, 49-72.
- ŠAŠINKA, P., KUNC, J., FRANTÁL, B., DVOŘÁK, Z. (2019): Cooperation differs. Intentions of municipalities towards metropolitan cooperation in post-socialist space – Brno, Czech Republic. *European Planning Studies*, 27, 4, 818-840.
- TOSICS, I., SZEMZÓ, H., ILLÉS, D., GERHEIS, A., LALENIS, K., KALERGIS, D. (2010): *National spatial planning policies and governance typology*.

TOSICS, I. (2015): Integrated Territorial Investment – A missed opportunity. Paper presented at 2nd joint EU Cohesion Policy Conference.

TSCHERNING, K., KÓNIG, H., BIRTHE, S., HELMING, K., SIEBER, S. (2007): Ex ante impact assessments (IA) in the European Commission: An overview. In Helming, K., Marta-Pérez-Soba, M., Tabbush (ed.) Sustainability Impact Assessment of Land Use Changes. New York, Springer, 17-33.

URBACT (2015): The participatory approach to sustainable urban development in the Cohesion. Policy period 2014–2020: Making CLLD in urban areas work, [http://urbact.eu/sites/default/files/clld\\_thematic\\_report.pdf](http://urbact.eu/sites/default/files/clld_thematic_report.pdf) (14. 5. 2016).

ÚŘAD MINISTRA PRO VENKOVSKÉ KOMUNITY NOVÉHO ZÉLANDU (2018): Rural Proofing Government Policies, <https://www.mpi.govt.nz/about-us/our-work/rural-proofing/> (13. 3. 2019).

ÚŘAD VLÁDY (2019): Poprvé zasedala Rada vlády pro veřejné investování, řešila rekodifikaci stavebního práva, <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/poprvе-zasedala-rada-vlady-pro-verejne-investovani--resila-napriklad-rekodifikaci-stavebniho-prava-171464/> (12. 3. 2019).

VAN DER ZWET, A., MILLER, S., GROSS, F. (2014). A first stock take: Integrated territorial approaches in Cohesion Policy 2014–2020, [http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/downloads/IQ-Net\\_Reports\(Public\)/ThematicPaper35\(2\).pdf](http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/downloads/IQ-Net_Reports(Public)/ThematicPaper35(2).pdf) (14. 5. 2016).

VAN DER ZWET, A., BACHTLER J., FERRY, M., MCMASTER, I., MILLER, S. (2017): Integrated territorial and urban strategies: how are ESIF adding value in 2014-2020.

WATERHOUT, B. (2007): Territorial cohesion: Discourses underlying. In: Faludi, A. (ed.), Territorial cohesion and european model of society. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 37-59.

ZAUCHA, J., BÖHME, K. (2019): Measuring territorial cohesion is not a mission impossible. European Planning studies. (doposud nebylo publikováno).

ZONNEVELD, W., WATERHOUT, B. (2009): EU Territorial Impact Assessment: Under what Conditions? Final Report, Delft University of Technology, Delft.

### **Evropská nařízení, usnesení vlády a zákonné normy**

Nařízení Evropského parlamentu a Rady 1303/2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu.

Usnesení vlády 759/1992 k zásadám regionální hospodářské politiky vlády.

Usnesení vlády 235/1998 k zásadám regionální politiky.

Usnesení vlády 713/1999 k návrhu Strategie regionálního rozvoje České republiky.

Usnesení vlády 383/2000 k návrhu programů podpory regionálního rozvoje pro severozápadní Čechy a severní Moravu.

Zákon č. 248/2000 Sb. o podpoře regionálního rozvoje.